



De Private Herontwikkeling van Bedrijventerreinen met Culturele Waarde

*Beleidsinstrumenten bij de herontwikkeling van
bedrijventerreinen met culturele waarde door private partijen*



Thijs van der Linden

Bachelorthesis Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Nijmegen, januari 2013

**De Private Herontwikkeling van
Bedrijventerreinen met Culturele Waarde**
*Beleidsinstrumenten bij de herontwikkeling van
bedrijventerreinen met culturele waarde door private partijen*

Thijs van der Linden

0721875

Bachelorthesis Planologie

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Januari 2013

Begeleider: Dhr. H. Ploegmakers

Inhoudsopgave

1 Inleiding

2 Theoretisch kader

2.1 Beïnvloeding van grondgebruik door overheden

2.1.1 Reguleren

2.1.2 Structureren

2.1.3 Stimuleren

2.1.4 Realiseren

2.1.5 Informeren

2.1.6 Een nieuwe typologie

2.2 Beleidsinstrumenten voor stimulering van herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde

2.2.1 Reguleren

2.2.2 Stimuleren

2.2.3 Realiseren

2.2.4 Informeren

3 Onderzoeksstrategie en -methode

3.1 Onderzoeksstrategie

3.2 Casusselectie

3.3 Onderzoeksmethode

4 Dobbelmanterrein Nijmegen

4.1 Introductie

4.2 Beschrijving proces

4.3 Motieven voor herontwikkeling

4.4 Instrumentarium

4.5 Conclusie

5 Zaanse Chocoladefabriek Zaandam

5.1 Introductie

5.2 Beschrijving proces

5.3 Motieven voor herontwikkeling

5.4 Instrumentarium

5.5 Conclusie

6 De Meelfabriek Leiden

6.1 Introductie

6.2 Beschrijving proces

6.3 Motieven voor herontwikkeling

6.4 Instrumentarium

6.5 Conclusie

- 7 De Bleekerij Boekelo**
 - 7.1 Introductie**
 - 7.2 Beschrijving proces**
 - 7.3 Motieven voor herontwikkeling**
 - 7.4 Instrumentarium**
 - 7.5 Conclusie**

- 8 Conclusie**
 - 8.1 Bevindingen**
 - 8.2 Aanbevelingen**
 - 8.3 Reflectie**
 - 8.4 Vervolgonderzoek**

Literatuur

Bijlagen

1 Inleiding

De herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen is de afgelopen decennia een belangrijk punt op de beleidsagenda geworden (Olden, 2010). In Nederland is een kleine 29% van alle 3.616 bedrijventerreinen op zijn minst deels verouderd (IBIS, 2011).

Verouderde en leegstaande bedrijventerreinen vormen voor veel Nederlandse gemeenten een probleem. Leegstand kan voor gemeenten ongewenst zijn op het gebied van imago en (sociale) onveiligheid (Decisio, 2006). In de negentiende en begin twintigste eeuw zijn overal in Nederland industriële gebieden aan de rand van toen nog kleine steden tot bloei gekomen. Olden (2010) refereert aan deze locaties als de eerste generatie bedrijventerreinen. Een deel van deze verouderde bedrijventerreinen heeft een belangrijke culturele waarde. Het kan hierbij gaan om zowel monumentale waarde als om gevoelswaarde. De eerste is de meer tastbare waarde zoals bijzondere architectuur. De laatste is minder tastbaar en zit hem in “het collectieve geheugen van de stad” (Ministerie van VROM, 2007). Daarom is het wenselijk om deze locaties te behouden. In de huidige functie is dit echter niet mogelijk.

Nu zijn deze gebieden omsloten door stedelijk gebied en zijn ze niet meer geschikt voor de functie die ze ooit hadden (Ministerie van VROM, 2007, Olden, 2010).

Sinds het Rijk in 1999 de Nota Belvedere heeft uitgebracht, is cultuurhistorie nadrukkelijker in beeld gekomen in het ruimtelijk beleid. “Het motief van de nota is *‘behoud door ontwikkeling’*: door nieuwe gebruiksmogelijkheden te zoeken worden cultuurhistorische waarden bewaard. En andersom geldt *‘ontwikkeling door behoud’*: door zuinig te zijn op cultureel erfgoed investeren we in ontwikkeling en versterking van identiteit, kennis, woongenot, vestigingsklimaat en toeristisch potentieel.” (Ministerie van VROM, 2007, p. 6). Waar voorheen de monumentenzorg de ruimtelijke dynamiek veelal links liet liggen en de ruimtelijke ordening de cultuurhistorie negeerde, zijn ontwikkeling en behoud naar elkaar toegegroeid. Dat wil zeggen dat de snelle ruimtelijke ontwikkeling in Nederland gepaard gaat met het gebruik en dus het behoud van cultuurhistorische waarden (Belvedere.nu, 2009). Cultuurhistorische waarden komen niet alleen tot uitdrukking in de stedenbouwkundige waarde, maar ook in de minder tastbare sociaaleconomische en culturele betekenis (Oversticht, 2009). Bovendien hebben karakteristieke en monumentale panden meer uitstraling dan een in zichzelf gekeerd kantoorpand uit de jaren tachtig, waardoor ze interessanter zijn voor bedrijven (Decisio, 2006).

Herbestemming van industrieel erfgoed kan voorts ook bijdragen aan de herontwikkelingsopgave. Mede door het compacte stadbeleid zal het percentage binnenstedelijk bouwen in de komende jaren namelijk flink omhoog moeten. Binnenstedelijk bouwen impliceert transformatie van gebieden (Van der Krabben, 2011). Het transformeren van industrieel erfgoed sluit aan op het beleid van de Nota Ruimte om veertig procent van alle nieuwe woningen, winkels en kantoren in bestaande steden en dorpen te ontwikkelen (Ministerie van VROM, 2007). Er zijn veel voorbeelden te noemen van succesvolle herontwikkelingen waarbij industrieel erfgoed is behouden.

Transformatie van binnenstedelijk gebied is echter een complexe onderneming en daarom ook duur (Olden, 2010). Zeker als het gaat om industrieel erfgoed zijn de kosten voor de herontwikkeling vaak hoger dan het rendement. Van oudsher voeren Nederlandse gemeenten een actief grondbeleid, waarbij zij zelf grond aankopen en ontwikkelen. Het grondbeleid van gemeenten wordt echter steeds meer faciliterend en private partijen gaan daarom een grotere rol spelen (DHV, 2007, p. 6). In het verleden konden gemeenten verliesgevende projecten opvangen met flinke winsten uit de

ontwikkeling van uitleglocaties. De afloop van de Vinexoperatie zou wel eens kunnen betekenen dat dit verleden tijd is (Van der Krabben, 2011). Daarnaast zijn de financiële risico's bij herontwikkeling van industrieel erfgoed groot en de inbreng van marktkennis en creativiteit is daarbij essentieel (Ministerie van VROM, 2006, 2007). Privaat initiatief is daarom onmisbaar.

Het Ministerie van Economische Zaken (2006) geeft aan dat ook in Nederland private partijen op den duur een groter deel van de ontwikkelingskosten zouden moeten gaan dragen en ook de VROM-raad (2006) stelt dat een andere rolverdeling, met een grotere rol voor private partijen, wenselijk is. Andere positieve effecten zijn een intensiever ruimtegebruik, standaardisering van gebouwspecificaties en minder versnipperd eigendom. Vooral bij beleggers is vanwege hun langetermijnbelang meer aandacht voor architectonische kwaliteit en professioneel beheer van het gebied en zal de focus worden verlegd van kavelsgewijs ontwerp en beheer naar zorg voor de openbare ruimte en de kwaliteit van het gehele gebied.

Ook Louw et al. (2004) en Segeren et al. (2005) geven aan dat een grotere rol van private partijen, in het bijzonder, bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen een positieve ontwikkeling zou betekenen.

Het is voor die private partijen echter vaak niet rendabel om industrieel erfgoed te herontwikkelen. Bij het herontwikkelen van industrieel erfgoed komt namelijk een groot aantal wetten, regels en andere factoren kijken, die het voor private partijen moeilijk kunnen maken om een gebied winstgevend te herontwikkelen (Olden, 2010).

Ontwikkelaars krijgen te maken met bestemmingsplannen en bouwvoorschriften die de mogelijkheden beperken. Daarnaast kunnen een slechte bereikbaarheid en een slechte staat van de openbare ruimte ervoor zorgen dat de kosten voor herontwikkeling hoog oplopen (Van der Krabben, 2011). Bovendien is er bij binnenstedelijke gebiedstransformaties vaak sprake van versnipperd eigendom. Er zijn vaak meerdere eigenaren die niet zomaar hun eigendom kwijt willen en de verwervingskosten zijn daarom hoog (Buitelaar et al., 2008; Van der Krabben, 2011). Om deze obstakels te overbruggen is een instrumentarium nodig dat private partijen niet in handen hebben. Overheidsingrijpen blijft daarom in veel gevallen noodzakelijk (Buitelaar et al., 2008).

Doelstelling

Met het actieve grondbeleid hadden gemeenten direct invloed op de nieuwe functie van de uit te geven grond. Omdat overheden, nu zij een meer faciliterend grondbeleid voeren, alleen nog kunnen bepalen wat er *niet mag* gebeuren op grond, en niet wat er *moet* gebeuren, kunnen zij slechts beleidsinstrumenten inzetten om bepaalde acties van private partijen te stimuleren. Om invloed uit te oefenen op het grondgebruik kunnen overheden op verschillende manieren ingrijpen in de markt (Segeren et al., 2007). Zij kunnen de markt ten eerste structureren en reguleren. Door middel van het aanpassen of versoepelen van wet- en regelgeving of het verlenen van ontheffing kan het voor private partijen aantrekkelijker worden om te gaan herontwikkelen. Ten tweede kan de overheid private investeringen stimuleren door subsidies en belastingvoordelen. Ten derde kan er een rol voor de gemeente zijn in het informeren van ontwikkelaars en het begeleiden van processen. Tot slot kunnen overheden nog steeds kiezen voor een meer actieve rol door het doen van investeringen in infrastructuur en openbare ruimte of (gedeeltelijke) zelfrealisatie (Segeren et al., 2007).

Eerder onderzoek, zowel in Nederland als in het buitenland, heeft zich voornamelijk gericht op de vraag welke beleidsinstrumenten overheden zouden kunnen toepassen

om herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen te stimuleren (zie bijvoorbeeld Stichting Natuur en Milieu, 2006 en 2008; Rosato et al. 2010). Dit onderzoek beperkt zich echter niet tot een inventarisatie van die beleidsinstrumenten, maar tracht antwoord te geven op de vraag of en welke beleidsinstrumenten een rol hebben gespeeld in de daadwerkelijke herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde door private ontwikkelaars en welke factoren hierbij nog meer van belang zijn geweest. Het is interessant om dit te onderzoeken vanuit de perceptie van ontwikkelaars. Zij zijn immers degenen die de herontwikkeling moeten realiseren. Daarom is het belangrijk om te weten wat hun redenen zijn om al dan niet te gaan herontwikkelen en welke taak volgens hen voor de overheid is weggelegd. Het doel van dit onderzoek is *het verkrijgen van inzicht in succesvolle beleidsinstrumenten die de overheid kan inzetten om de private herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde te stimuleren door te onderzoeken welke instrumenten een rol hebben gespeeld bij de daadwerkelijke herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde door private partijen.*

De vraagstelling die hieruit voortkomt luidt:

In hoeverre hebben beleidsinstrumenten een rol gespeeld in de daadwerkelijke herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde door private partijen en om welk type instrumenten ging het daarbij?

Om antwoord te krijgen op deze vraagstelling zijn de volgende deelvragen opgesteld:

Welke beleidsinstrumenten kunnen overheden inzetten om het grondgebruik te beïnvloeden?

Welke motieven hebben private ontwikkelaars om over te gaan tot herontwikkeling?

Welke beleidsinstrumenten hebben een rol gespeeld in de daadwerkelijke herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde?

Welke beleidsinstrumenten moeten volgens private ontwikkelaars op welke manier(worden ingezet om ervoor te zorgen dat de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde slaagt?

Welke andere factoren (geen overheidsingrijpen) zijn van invloed op het al dan niet slagen van private herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde?

Volstaat het huidige instrumentarium of zijn nieuwe beleidsinstrumenten noodzakelijk en welke beleidsinstrumenten zijn dat?

In hoofdstuk 2 volgt het theoretisch kader. Hierin wordt aandacht besteed aan bestaande theorieën over beleidsinstrumenten op het gebied van grondgebruik en herontwikkeling. In hoofdstuk 3 komen de onderzoeksstrategie en –methoden aan bod. Vanaf hoofdstuk 4 worden vervolgens vier herontwikkelingsprojecten in Nederland onderzocht. Hoofdstuk 8 sluit af met de conclusies en aanbevelingen.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar beleidsinstrumenten die overheden kunnen inzetten om herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde te stimuleren. Voordat hierover iets gezegd kan worden, is het noodzakelijk om te kijken naar hoe overheden het gebruik van gebouwen, en dus grond, kunnen beïnvloeden. De manier waarop grond en gebouwen worden gebruikt, wordt grotendeels bepaald door de private besluiten van vele personen en organisaties. Deze besluiten worden genomen binnen een context van regels, waarvan het grootste deel wordt bepaald door overheden (Needham, 2005; Segeren et al., 2007). In de meeste ontwikkelde landen, en vooral de rijke, wordt de manier waarop grond wordt gebruikt sterk beïnvloed door deze regels en acties van overheden. Dat gebeurt zowel passief als (pro)actief. Verschillende auteurs hebben deze regels en acties beschreven en onderverdeeld in categorieën van beleidsinstrumenten (zie Adams et al., 2002; Needham, 2005; Segeren, 2007; Geuting, 2007, 2011). Ieder onderzoek onderscheidt zijn eigen categorieën, maar er zijn overeenkomsten tussen de typologieën. In paragraaf 2.1 komen alle beleidsinstrumenten uit verschillende typologieën aan bod, ieder instrument in een eigen subparagraaf.

Om de beleidsinstrumenten vervolgens te kunnen toepassen op de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde, sluit paragraaf 2.1 af met een nieuwe typologie, die gebaseerd is op de bestaande literatuur. In paragraaf 2.2 wordt deze typologie toegespitst op herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen.

2.1 Beïnvloeding van grondgebruik door overheden

'If the market is the dance, then the state provides the orchestra and the dance floor'
(Lindblom, 2001, p. 102)

Zoals hierboven aangegeven, kunnen overheden de manier waarop grond en gebouwen worden gebruikt, zowel op passieve als (pro)actieve wijze beïnvloeden. Bij de passieve variant beperkt de overheid zich tot reguleren en structureren door het scheppen van wetten en regels om het grondgebruik te beïnvloeden: er mag niets worden gebouwd zonder vergunning en een vergunning wordt alleen verleend als de functieverandering past binnen het bestemmingsplan (*reguleren*). Minder expliciet, maar niet minder belangrijk, zijn de privaatrechterlijke regels die de wetgever bepaalt voor de grondmarkt (*structureren*). Hierbij gaat het om het verkeer in grond en vastgoed tussen private partijen (Needham, 2005, 2006; Segeren et al., 2007).

Bij de actieve variant is de overheid actief bezig met de functieverandering. Hierbij kan men de grondeigenaar stimuleren om bepaalde acties te ondernemen. Bijvoorbeeld door het verstrekken van informatie, coördinatie (*informer*) of financiële steun (*stimuleren*). Ook kan een overheid investeren in infrastructuur en openbare ruimte (*realiseren*) (Segeren et al., 2007).

Al deze beleidsinstrumenten hebben direct of indirect invloed op hoe mensen hun grond gebruiken en ze faciliteren privaat initiatief. Verderop in deze paragraaf zullen bovengenoemde beleidsinstrumenten gebruikt worden om tot een typologie te komen voor het stimuleren van herontwikkeling.

2.1.1 Reguleren

Bij reguleren gaat het om de publiekrechtelijke wet- en regelgeving. Deze wetten en regels vormen het kader waarbinnen private besluiten worden genomen. Door het vastleggen van wetten en regels heeft de overheid invloed op het grondgebruik. Bij reguleren gaat het veelal om het stellen van voorwaardelijke verboden, waarbij bepaalde vormen van grondgebruik en eigendomsrechten niet zijn toegestaan (Needham, 2005; Segeren et al., 2007).

Grondbezitters kunnen daarom niet helemaal zelf bepalen wat zij op hun grond bouwen. Op deze manier kan de overheid invloed uitoefenen op het grondgebruik, zonder zelf de grond in bezit te hebben. Deze maatregelen komen tot uitdrukking in normen, regels, vergunningen en zonering (Adams, 2002).

In Nederland gebeurt dit in de vorm van bouwvergunningen en bestemmingsplannen, waarin de bestemming en het gebruik van de grond zijn vastgelegd. Grondeigenaren moeten zich bijvoorbeeld houden aan bepaalde afmetingen en de toegestane functie(s) (Geuting, 2007).

2.1.2 Structureren

Bij structureren gaat het om het stellen van private wet- en regelgeving voor de (vrijwillige) interactie tussen private besluitnemers (Needham, 2005). Segeren et al. (2007) refereren aan Lindblom (2001) om te laten zien wat de rol van de overheid is in het structureren van de grondmarkt: De grondmarkt werkt binnen een kader van door de overheid vastgestelde regels. De overheid kan met dit kader bepaalde acties van private partijen stimuleren.

Geuting (2007, 2011) en Needham (2005, 2006) richten zich in hun onderzoeken voornamelijk op de mogelijkheden om de markt te structureren. Het gaat hierbij om het actief beïnvloeden van de structuur van de markt door het vaststellen of aanpassen van de formele regelgeving die vrijwillige interactie tussen marktpartijen mogelijk maakt. Door het stellen van een privaatrechterlijke structuur waarin die marktpartijen elkaar ontmoeten, kan de overheid indirect invloed uitoefenen op de besluiten die worden genomen. Dit kan direct, door middel van aanpassingen in het privaatrecht, zoals eigendomsrechten, maar ook indirect, door middel van aanpassingen in het publiek- of belastingrecht. Volgens Geuting is de institutionele structuur erg belangrijk bij gebiedsontwikkeling, maar wordt deze doorgaans niet als instrument gepresenteerd.

2.1.3 Stimuleren

Stimulerende maatregelen richten zich op het aanmoedigen of ontmoedigen van bepaalde private besluiten door middel van respectievelijk financiële prikkels en heffingen. (Needham, 2005; Segeren et al., 2007). Via subsidies of fiscale middelen oefent de overheid invloed uit op het grondgebruik. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om kapitaalsubsidies, belastingvoordelen of om prijsstellingen. Deze maatregelen kunnen een grote invloed hebben op het ontwikkelingsproces en dus op de implementatie van het planningsbeleid door hun effect op de prijs van grond (Adams et al., 2002). Ook Geuting (2007) noemt subsidies en belastingvoordelen als beleidsinstrumenten om privaat initiatief te stimuleren.

2.1.4 Realiseren

Overheden kunnen meer direct invloed uitoefenen op het grondgebruik door zich te gedragen als actieve marktpartij in het projectontwikkelingsproces. Bijvoorbeeld door een samenwerking aan te gaan met de eigenaar van de grond. Op deze manier is de

overheid actief betrokken bij het ontwikkelingsproces en verantwoordelijk voor een deel van de ontwikkeling, bijvoorbeeld de omliggende infrastructuur of de openbare ruimte (Needham, 2005; Segeren et al., 2007, Geuting, 2007). Een publiekprivate ontwikkeling is er volgens Adams et al. (2002) op gericht om als overheid invloed te kunnen uitoefenen op bepaalde ontwikkelingen.

Een andere manier waarop de overheid actief kan deelnemen aan het ontwikkelingsproces, is door middel van een actief grondbeleid. Hierbij ontwikkelt men de grond en verkoopt men de bouwrijpe grond aan een ontwikkelaar (Needham, 2005; Geuting, 2007).

2.1.5 Informeren

Met coördinatie en het verstrekken van informatie kunnen overheden bepaalde private besluiten stimuleren en invloed uitoefenen op het grondgebruik (Needham, 2005; Segeren et al., 2007, Geuting, 2007, Adams et al., 2002). Informatie over grondeigendom en transacties kan namelijk een nuttige rol spelen in het versnellen van marktprocessen. Daarnaast is duidelijkheid over overheidsbeleid en regelgeving van belang (Adams et al., 2002). Door het ontwikkelen en beschikbaar maken van deze informatie, kan de overheid bijdragen aan een goedkoper ontwikkelingsproces door het verlagen van de transactiekosten (Segeren et al., 2007, Geuting, 2007).

2.1.6 Een nieuwe typologie

- **Reguleren:** Door middel van aanpassingen in wet- en regelgeving kunnen overheden ervoor zorgen dat het voor private partijen aantrekkelijker wordt om te investeren. Strikte regelgeving kan de oorzaak zijn van het uitblijven van investeringen vanuit de private sector. Deze regelgeving kan bestaan uit zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke wetgeving;
- **Stimuleren:** Private partijen hebben (over het algemeen) een eenvoudig doel: winst maken. Als een project geen vooruitzichten heeft op winst, zullen private partijen niet investeren. Overheden kunnen betere voorwaarden scheppen voor private partijen waardoor zij wel vooruitzichten op winst hebben. In Nederland houdt dit vaak in dat de onrendabele top door de overheid wordt gefinancierd;
- **Realiseren:** In dit onderzoek wordt gekeken naar herontwikkeling door private partijen. Daarom gaat het in alle gevallen slechts om gedeeltelijke zelfrealisatie. Het zal in geen enkel geval zo zijn dat overheden zelfstandig een heel gebied herontwikkelen. Zij kunnen echter wel investeren in een gedeelte van het plangebied, bijvoorbeeld de openbare ruimte en/of de bereikbaarheid. Stimuleren kan in de vorm van subsidies en/of belastingvoordelen;
- **Informeren:** Door het ontwikkelen en beschikbaar stellen van informatie kunnen overheden zorgen voor een goedkoper proces en lagere transactiekosten. Daarnaast kan men projecten en processen coördineren en begeleiden.

2.2 Beleidsinstrumenten voor stimulering van herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag welke beleidsinstrumenten overheden kunnen inzetten om herontwikkeling (functieverandering) van bedrijventerreinen met culturele waarde te stimuleren. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in een viertal categorieën van beleidsinstrumenten, die grotendeels overeenkomt met de bovenstaande typologie.

De begrippen (markt)regulering en (markt)structurering worden echter samengevoegd en beschouwd als één categorie. Beide categorieën en de beleidsinstrumenten die er uit voortvloeien hebben betrekking op het aanpassen van de wet- en regelgeving. Bij marktregulering gaat het om publiekrechtelijke maatregelen, bij marktstructurering om privaatrechtelijke regelgeving. In de bovengenoemde literatuur wordt dit onderscheid niet door alle auteurs gemaakt en in de context van dit onderzoek is een dergelijk onderscheid ook niet direct relevant. De categorieën worden ieder in een eigen paragraaf behandeld. Hierbij wordt de hiervoor genoemde literatuur gebruikt. Om de beleidsinstrumenten toe te spitsen op bedrijventerreinen met culturele waarde, wordt ook Rosato et al. (2010) gebruikt, omdat dat onderzoek specifiek over het stimuleren van herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde gaat. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van andere literatuur over de herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen.

Als men kijkt naar de mogelijke beleidsinstrumenten, is het van belang om in de eerste plaats te kijken naar gemeentelijke beleidsinstrumenten. Het lokale niveau is immers het belangrijkste, omdat het bestemmingsplan en de bouwvoorschriften bepalend zijn. Beide worden vastgesteld door de gemeente. Als een bouwaanvraag met beide overeenstemt, moet de gemeente een vergunning verlenen (Evers, 2004). De gemeente is dus de belangrijkste publieke actor. Voor gemeenten zijn er verschillende mogelijkheden om grondeigenaren te steunen bij het zoeken naar een nieuwe invulling of functie van hun eigendom en om private partijen te stimuleren om verouderde terreinen te herontwikkelen (Van der Voordt, 2007).

In de volgende vier paragrafen komt voor iedere categorie uit de tot stand gekomen typologie, een aantal mogelijk door gemeenten toe te passen beleidsinstrumenten aan bod.

2.2.1 Reguleren

Om ervoor te zorgen dat private partijen overgaan tot herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde, kan de gemeente bepaalde regelgeving en procedures aanpassen. De gemeente stelt regels aan het gebruik van grond en de bebouwing op die grond. Dit gebeurt in de eerste plaats met het bestemmingsplan. Hierin wordt vastgelegd welke bestemming waar moet komen. Dit kan een beperking vormen bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde. Als de beoogde bestemming namelijk niet past binnen het bestemmingsplan, kan er geen herontwikkeling plaatsvinden. Een bestemmingsplan kan echter niet zomaar worden gewijzigd. Een permanente wijziging van het bestemmingsplan is een langdurige procedure met veel mogelijkheden tot bezwaar en is daarom niet erg aantrekkelijk (Van der Voordt, 2007). Ook flexibilisering van het bestemmingsplan is een mogelijkheid. De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening biedt ruimte om bestemmingsplannen sneller en efficiënter op te stellen en te wijzigen. Hiervan wordt door gemeenten steeds vaker gebruik gemaakt bij vernieuwing van het bestemmingsplan (Decisio, 2006). Ook Segeren et al. (2007) stellen dat de overheid, omdat zij de regels vaststelt, de regelgeving

kan aanpassen. Een sneller alternatief is het aanvragen van vrijstelling van het bestemmingsplan bij de Provincie. Hiervoor is een goede ruimtelijke onderbouwing noodzakelijk.

Zeker voor bedrijventerreinen is het wenselijk om ruimte te bieden voor verschillende functies. Volgens Rosato et al. (2010) zien ontwikkelaars bij voorkeur een commerciële functie voor hun herontwikkelingslocaties. Het is dan noodzakelijk dat het bestemmingsplan een dergelijke functie toestaat. Het flexibiliseren van het bestemmingsplan kan op deze manier een doeltreffend instrument zijn om herontwikkeling door private partijen te vergemakkelijken.

Ook de bouwvoorschriften spelen een belangrijke rol in de haalbaarheid van herontwikkelingsprojecten. Om de kosten te drukken kunnen bouwvoorschriften versoepeld worden om op die manier de voorwaarden voor ontwikkelaars te verbeteren. Gemeenten kunnen vrij flexibel omgaan met het verstrekken van bouwvergunningen. Zij zijn gebonden aan het Bouwbesluit, maar er is bijvoorbeeld de mogelijkheid om minder strenge eisen te stellen aan een herontwikkelingslocatie dan aan nieuwbouw. Bij een tijdelijke invulling gelden ook minder strenge eisen (Decisio, 2006).

Verder zijn gemeentelijke bouwverordeningen en gebruikersvergunningen van belang. Deze gelden op lokaal niveau en verschillen dus per gemeente. Vooral (brand)veiligheidseisen kunnen een belemmering vormen voor ontwikkelaars (Van der Voordt, 2007).

2.2.2 Stimuleren

Volgens Rosato et al. (2010) zijn voor private partijen de kosten erg belangrijk bij het besluit om wel of niet te investeren in bedrijventerreinen met culturele waarde. Door middel van subsidies kunnen direct de financiële voorwaarden verbeterd worden. Met de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde gaan vaak grote investeringen gepaard. In veel gevallen blijken deze kosten hoger dan de (huur)opbrengsten. In dat geval spreekt men van een onrendabele top (Decisio, 2006). In Nederland zijn er verschillende manieren waarop overheden hierin kunnen bijdragen. De overheid kan bijvoorbeeld door middel van subsidies de grondprijs verlagen en op die manier deze onrendabele top financieren (Van der Voordt, 2007). Het komt voor dat gemeenten restgelden uit Europese- of rijkssubsidies kunnen aangrijpen voor de (mede)financiering van herontwikkeling. Voorbeelden van mogelijke subsidies zijn de Besluit Locatiegebonden Subsidies, het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten, Europese subsidies, GSB gelden en premies uit het InvesteringsProgramma Stedelijke Vernieuwing (Decisio, 2006).

Adams et al. (2002) noemen zowel subsidies als fiscale instrumenten, bijvoorbeeld een verlaging van het Btw-tarief of het heffen van belasting over onbebouwde grond. Ook in Nederland is een verlaging van het Btw-tarief een mogelijkheid (van 19% naar 6%). Een afschaffing van de BTW over de verkoop van een gebied na transformatie, is een instrument dat in Nederland nog niet goed wordt benut, terwijl dit een enorme stimulans kan betekenen voor ontwikkelaars. Ook vrijstelling van de overdrachtsbelasting is mogelijk als een locatie onderdeel is van een gemeentelijk herstructureringsplan. Andere mogelijkheden voor financiële steun zijn tijdelijke regelingen voor het aanbieden van arbeidsplaatsen in de bouwsector en belastingaftrek of speciale laagrenteleningen bij duurzame investeringen in de gebouwen (Van der Voordt, 2007).

2.2.3 Realiseren

Ontwikkelingsmaatregelen richten zich volgens Adams (2002) op controle door middel van grondverwerving of directe publieke participatie. Dat wil zeggen dat de overheid een actief grondbeleid voert en/of actief betrokken is bij de ontwikkeling van infrastructuur en publieke ruimte. In Nederland neemt het grondbeleid de laatste jaren een steeds meer faciliterende vorm aan, mede doordat bij gemeenten de (financiële) mogelijkheden hiervoor onvoldoende aanwezig zijn. Daarnaast gaat het in dit onderzoek om de mogelijkheden tot stimulering van private herontwikkeling. Om die redenen wordt actief grondbeleid buiten beschouwing gelaten. Als overheden investeringen doen in infrastructuur en openbare ruimte dalen de kosten voor de private ontwikkelaar, omdat deze alleen nog de kosten draagt voor de herontwikkeling van het vastgoed.

Ook uit het onderzoek van Rosato et al. (2010) blijkt dat dit een belangrijk instrument kan zijn om private partijen te stimuleren om een locatie te herontwikkelen. Zij hechten namelijk veel waarde aan de bereikbaarheid van een te herontwikkelen locatie, maar de kosten van investeren in de infrastructuur vormen een belangrijk obstakel.

2.2.4 Informeren

De overheid kan een goede basis scheppen voor de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde door goed contact te onderhouden met private partijen en hen met elkaar in contact te brengen (Van der Voordt, 2007). Contact zal moeten worden onderhouden met grond- en vastgoed eigenaren, (her)ontwikkelaars, makelaars en andere private beheerders en potentiële kopers en huurders. Dit contact kan worden onderhouden door een ambtenaar die zich bezighoudt met transformatie, en die geldt als aanspreekpunt.

De gemeente kan het initiatief nemen en bij eigenaren inventariseren waarom een locatie leegstaat. Daarbij kan men mogelijke bestemmingen aandragen op basis van informatie waarover de gemeente, in tegenstelling tot de betreffende eigenaren, wel beschikt. Verder kan de gemeente informeren over zaken als subsidie, maar ook het delen van expertise (onderzoek, ondersteuning en planvorming) die bij een bepaalde private partij niet aanwezig is kan hierbij helpen (Decisio, 2006, Van der Voordt, 2007).

Volgens Adams et al. (2002) kan openbaarheid van informatie over grondgebruik en transacties marktprocessen versnellen. Transparantie kan onzekerheid en risico's bij ontwikkelaars en investeerders verminderen. Ook openheid op het gebied van wet- en regelgeving kan hieraan bijdragen (Segeren et al. 2007). Een voorbeeld hiervan is het informeren door de overheid over mogelijk te verkrijgen subsidies. Door het delen van kennis over fiscale stimuleringsregelingen en andere financiële mogelijkheden, kan de gemeente eigenaren en ontwikkelaars stimuleren om te gaan herontwikkelen (Decisio, 2006). Daarnaast kan de transparantie van al die informatie verbeterd worden door toetsingskaders helder te formuleren in een transformatienotitie of door een Kaderbeleid Transformatie op te zetten. Ook is het van belang om te communiceren over verhuur- en (her)ontwikkelingskansen en gemeentelijke steun bij de realisatie hiervan. Volgens Van der Voordt (2007) is een gebrek aan communicatie tussen overheden en private partijen vaak de reden dat private partijen niet weten wat de mogelijkheden zijn. Hierdoor kan het lang duren voordat een locatie wordt herontwikkeld.

3 Onderzoeksstrategie en -methoden

3.1 Onderzoeksstrategie

Er is veel kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om herontwikkeling te stimuleren. Zo hebben bijvoorbeeld De Sousa (2000), Wernstedt et al. (2006) en Rosato et al. (2010) onderzoek gedaan naar de wenselijkheid van beleid gericht op herontwikkeling van verouderde terreinen (brownfields) door private partijen. Hierbij hebben zij gebruik gemaakt van surveys. Rosato et al. (2010) hebben kwantitatief onderzoek gedaan naar herontwikkeling van cultureel erfgoed in Venetië en ook zij hebben hiervoor gebruik gemaakt van een survey op basis van stated-preferences, waarbij aan de betrokken ontwikkelaars is gevraagd hoe zij zouden handelen onder door de onderzoekers gespecificeerde hypothetische omstandigheden.

Volgens Everaert & Pee (2006) houdt een kwantitatieve benadering, zoals een survey, echter in dat de complexiteit van de realiteit vereenvoudigd en gereduceerd wordt tot een aantal (onafhankelijke) factoren en variabelen, terwijl een werkelijk fenomeen in zijn geheel beschouwd moet worden. Daarnaast wordt de context buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek blijft daarom beperkt wat betreft de mogelijke uitkomsten. Zo kan bijvoorbeeld de a priori (subjectieve) keuze voor categorieën en variabelen bij een survey ervoor zorgen dat de uitkomsten van het onderzoek niet in verband staan met hun werkelijke context. Er is geen ruimte binnen het onderzoek om die mogelijke a priori subjectiviteit van de onderzoeker te corrigeren. De hele methodologie staat namelijk vooraf al vast. Daarnaast zal een kwantitatief/gestructureerd onderzoek minder dicht bij de onderzoeksobjecten komen en daardoor is de kans klein dat er eventuele onvoorziene zaken gecorrigeerd kunnen worden (Everaert & Pee, 2006).

Kwalitatief onderzoek daarentegen, genereert grote hoeveelheden gedetailleerde informatie en richt zich op een bepaalde gebeurtenis, besluit, institutie, locatie, probleem of wet (Van der Zwaan, 1999). Deze aanpak is daarom geschikt voor het onderzoeken van processen en past daarom in een onderzoek naar de factoren die een rol spelen in private herontwikkeling.

Er is gekozen voor het uitvoeren van een *casestudy*. In tegenstelling tot veel kwantitatieve methoden, richt een casestudy zich op een klein aantal onderzoekseenheden. Het voordeel hiervan is dat het mogelijk is om een diepgaande analyse uit te voeren. Een ander voordeel van een casestudy is het open karakter. Daarmee wordt de kans vermeden dat de mogelijke uitkomsten van het onderzoek door het ontwerp worden beperkt en in de praktijk waardeloos worden omdat ze in hun werkelijke context niets betekenen. Een casestudy kan ingaan op de werkelijke situatie en een geval bekijken in de praktijk (Flyvbjerg, 2006). Het doel van een casestudy is te analyseren hoe een fenomeen wordt beïnvloed door zijn context en andersom (Hartley, 2004). Ook is het bij het uitvoeren van een casestudy mogelijk om tijdens het onderzoek een onbekende weg in te slaan, simpelweg omdat de onderzoeksobjecten "terugpraten" (Flyvbjerg, 2006). Gedurende het onderzoek kan worden bepaald welke vervolgstappen moeten worden genomen om de hoofdvragen te beantwoorden.

Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in succesvolle beleidsinstrumenten die de overheid kan inzetten om de private herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde te stimuleren. Het uitvoeren van een casestudy is een passende strategie om de bepalende factoren voor het slagen van private

herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde te onderzoeken. Het doel van dit onderzoek is echter niet enkel het toetsen van de rol van het huidige beleidsinstrumentarium, maar ook het verkrijgen van nieuwe inzichten. Casestudyonderzoek is geschikt voor zowel het toetsen als het genereren van hypothesen (Flyvbjerg, 2006; Van der Zwaan 1999).

Volgens Kelliher (2005) kunnen bij een casestudy de betrouwbaarheid en de interne validiteit in het geding komen. Een *betrouwbaar* onderzoek is vrij van toevallige fouten, zo stelt hij, en een kwalitatief onderzoek is betrouwbaar wanneer het replicateerbaar is. Vanwege de contextafhankelijkheid van het onderzoek is de methodologie bepalend voor de betrouwbaarheid. Dat wil zeggen dat dezelfde methode, toegepast op hetzelfde onderzoeksobject, maar door een andere onderzoeker, tot dezelfde resultaten leidt. Een *valide* onderzoek is vrij van systematische fouten. Bij kwalitatief onderzoek ligt de nadruk op de validiteit van interpretaties. Het gaat er dus om dat de conclusies logisch voortkomen uit de verzamelde data (King, 1994). Deze moeten voor de lezer begrijpelijk zijn. Daarom is de presentatie van de informatie en de redeneringen bepalend voor de mate van validiteit (Kelliher, 2005). Volgens Babbi (1995) heeft casestudyonderzoek in vergelijking met kwantitatieve methoden in het algemeen een hogere mate van validiteit vanwege het vergaande inzicht in percepties en de betekenis van concepten. Om zowel betrouwbaarheid als validiteit te garanderen is het noodzakelijk om (data)triangulatie toe te passen. Dat wil zeggen dat er verschillende methoden van dataverzameling naast elkaar worden gebruikt. Interviewgegevens worden bijvoorbeeld ondersteund door een documentenstudie (Babbi, 1995; Yin, 1994). Een combinatie van bronnen vergroot de betrouwbaarheid van de resultaten. Daarom zullen er zowel gegevens verkregen worden uit interviews met ontwikkelaars als uit documentatie zoals bestemmingsplannen, masterplannen en andere (gemeente)publicaties. Gegevens uit beide typen bronnen zijn op deze manier met elkaar te vergelijken. Hiermee wordt voorkomen dat een eenzijdig of onrealistisch beeld verkregen wordt van de praktijk, maar blijft de openheid van het onderzoek gegarandeerd. Tot slot neemt de betrouwbaarheid toe als de methode wordt toegepast op meerdere casussen. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor een meervoudige casestudy. Het onderzoek bestaat uit vier casussen, die in die in de volgende hoofdstukken aan bod komen.

3.2 Casusselectie

Om zoveel mogelijk informatie te kunnen verkrijgen over een fenomeen, is een strategische keuze voor casussen van belang. Deze selectie kan willekeurig plaatsvinden, maar voor een zo groot mogelijke hoeveelheid informatie is het wenselijk om op basis van bepaalde eigenschappen een selectie te maken (Flyvbjerg, 2006).

Er is naar casussen gezocht met behulp van de Kennisbank Herbestemming en Belvedere.nu. Dit zijn twee vooraanstaande kennisbronnen op het gebied van herontwikkeling van (industriële) erfgoed. Beide bronnen beschikken over een uitgebreide lijst met uiteenlopende herontwikkelingsprojecten. De Kennisbank Herbestemming is leidend geweest in de zoektocht naar casussen omdat deze bron zich ook specifiek richt op herbestemming van bedrijventerreinen met culturele waarde. Op basis van de gegevens die via beide bronnen beschikbaar zijn, is een selectie gemaakt van een aantal geschikte casussen. Hiervoor is een tweetal criteria opgesteld.

Ten eerste moet het gaan om *verouderde bedrijventerreinen met culturele waarde*. In dit onderzoek worden onder verouderde bedrijventerreinen locaties verstaan die hun oorspronkelijke functie (die waarvoor ze zijn gebouwd) hebben verloren. Het gaat om

fabrieksterreinen die door de laatste eigenaar zijn verlaten en waarvoor functieverandering noodzakelijk was om behouden te blijven. Daarnaast beschikken de locaties over een culturele waarde. Zoals gezegd komt deze waarde niet alleen tot uiting in de monumentale waarde van de panden. In dit onderzoek wordt dan ook niet alleen gekeken naar herontwikkelingslocaties met Rijks- of gemeentelijke monumenten. De culturele waarde komt evenzogoed voort uit de historie van de locatie en de rol die de locatie heeft in de geschiedenis van de omgeving. De onderzoeksobjecten zijn voormalige fabrieksterreinen die een prominente plaats innemen in het (industriële) verleden van de gemeente waarin zij zich bevinden. Een monumentenstatus is hierbij geen vereiste.

Ten tweede moet de *herontwikkeling zijn of worden uitgevoerd door een private ontwikkelaar*. In dit onderzoek wordt onder een private ontwikkelaar een partij verstaan die als belangrijkste motief voor de herontwikkeling het maken van winst heeft. Het gebrek aan vooruitzichten op winst bij herontwikkeling is namelijk een belangrijke reden dat private investeringen uitblijven. Ook woningcorporaties worden in dit onderzoek beschouwd als private ontwikkelaars, daar zij een deel van hun vermogen uit commerciële ontwikkelingen halen. Daartoe kunnen zij projecten ontwikkelen met als doel het behalen van rendement. Wel dienen zij vooral een maatschappelijk doel. Het is denkbaar dat een woningcorporatie vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid een groter belang heeft bij het behouden van culturele waarden.

Op basis van het eerste criterium is een selectie gemaakt van projecten die als casus kunnen worden gebruikt in dit onderzoek. Hiervoor zijn zoals gezegd de Kennisbank Herbestemming en Belvedere.nu gebruikt. Beide bronnen hanteren als criterium 'industrieel erfgoed', zonder dat hierbij een monumentenstatus vereist is. Met dit criterium is de eerste selectie gemaakt. Onder industrieel erfgoed verstaan beide bronnen naast bedrijventerreinen ook scholen, kerken en boerderijen. Omdat dit onderzoek zich richt op verouderde bedrijventerreinen zijn dergelijke projecten niet in aanmerking gekomen voor de uiteindelijke casusselectie.

Op basis van het tweede criterium is een verdere selectie gemaakt met behulp van de projectbeschrijvingen uit beide bronnen. Tijdens de selectie bleek dat een aanzienlijk deel van de locaties (gedeeltelijk) is herontwikkeld door gemeenten, maatschappelijke ondernemingen en stichtingen. Daaruit blijkt dat de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde niet door de markt wordt opgepakt. Dit duidt erop dat de vooruitzichten op rendement in de huidige situatie voor veel ontwikkelaars te gering zijn. Van de 34 herontwikkelingen zijn er 21 uitgevoerd door een niet-private ontwikkelaar. Drie locaties zijn door gemeente gefinancierd, eventueel met behulp van subsidies van de provincie, het Rijk en/of de Europese Unie. Vijf locaties zijn herontwikkeld door woningcorporaties, zonder winstoogmerk. Vier locaties door Stadsherstel. In zes gevallen is een stichting verantwoordelijk geweest voor de herontwikkeling. In vier van die gevallen gaat het om industrieel erfgoedbeschermer BOEi (Nationale maatschappij tot behoud, ontwikkeling en exploitatie van industrieel erfgoed). BOEi is een stichting die zich in de rol van ontwikkelaar, belegger en/of adviseur richt op de herbestemming van industrieel erfgoed (BOEi, nd). Twee projecten zijn uitgevoerd door Stichting DBF, dat zich richt op leefbaarheidsprojecten in Noord-Nederland (Stichting DBF, nd). In één geval heeft een onderwijsinstelling het initiatief tot herontwikkeling genomen en is deze eigenaar gebleven.

Tabel 1 geeft een overzicht van de projecten en hun ontwikkelaars. Er is een onderscheid gemaakt tussen private ontwikkelaars en niet-private ontwikkelaars. Uit de eerste categorie, bestaande uit dertien projecten, zijn ontwikkelaars benaderd voor interviews en heeft de uiteindelijke casusselectie plaatsgevonden.

Tabel 1 Overzicht projecten (Bron: Kennisbank Herbestemming; Belvedere.nu)

Project	Private Ontwikkelaar
St. Jobsveem, Rotterdam	BAM, Volker Bouwmaatschappij
Zaanse Chocoladefabriek, Zaandam	Cocon Vastgoed
Van Nellefabriek, Rotterdam	CV Van Nelle Ontwerpfabriek
Dobbelmannerrein, Nijmegen	De Principaal BV
De Witte Dame, Eindhoven	De Witte Dame VOF
Groot HandelsGebouw	Groot Handelsgebouw nv.
TETEM portiersloge/trafogebouw, Enschede	Het Foodatelier
Pakhuis Hartelust, Leeuwarden	LontPlan
De Meelfabriek, Leiden	Maeyveld
Villa Augustus, Dordrecht	New York Vastgoed
Graansilo's, Amsterdam	RABO Vastgoed Utrecht, Y-Grain, Buurt Ontwikkelings Maatschappij
De Bleekerij, Boekelo	Ter Steege Vastgoed
De Meelfabriek, Leiden	Van der Wiel Bouw
	Niet-private Ontwikkelaar
DRU-cultuurfabriek, Ulft	BOEi
Leerlooierij Driesen, Dongen	BOEi
ENCI Cementfabriek, Maastricht	BOEi
Rohm & Haas, Amersfoort	BOEi
Gashouder, Dedemsvaart	Gemeente Dedemsvaart
CaballeroFabriek, Den Haag	Gemeente Den Haag
Pakhuis Waterborg, Groningen	Gemeente Groningen
Damastfabriek, Oostmarsum	Woningcorporatie Het Oversticht
Silo Weijers, Deventer	N.V. Bergkwartier: Maatschappij tot Stadsherstel
Gasfabriek, Meppel	Particulier opdrachtgever
Watertoren, Soest	Particulier opdrachtgever
IJzergieterij Stork, Hengelo	ROC Twente
Oud Nico - De Ruyterkade, Amsterdam	Stadsherstel Amsterdam
Paardentramremise, Amsterdam	Stadsherstel Amsterdam
Pakhuis de Zwijger, Amsterdam	Stadsherstel Amsterdam
Leerlooierij, Heerenveen	Stichting DBF
Locomotiefremise, Bad Nieuweschan	Stichting DBF
Wooncomplex Tricot, Winterswijk	Woningbouwvereniging 'de Woonplaats'
NJ Menko, Enschede	Woningcorporatie De Woonplaats
Nieuwe Energie, Leiden	Woningcorporatie Portaal
Lichttoren, Eindhoven	Woningcorporatie TRUDO

Er zijn interviews gehouden met betrokkenen van vijf projecten. Over De Lichtfabriek in Haarlem is initiatiefnemer Bertjan Schaminé geïnterviewd. Een interview met de ontwikkelaar (Maeyveld) is niet mogelijk gebleken omdat deze, voordat de herontwikkeling volledig was afgerond, is overgenomen door Fortress. Laatstgenoemde kon niet meewerken aan het onderzoek, mede vanwege de juridische strijd met de gebruiker die de herontwikkeling heeft opgeleverd. Andere ontwikkelaars hebben geen gehoor gegeven aan het verzoek tot een interview. Ook waren twee beoogde respondenten respectievelijk niet bereikbaar en niet beschikbaar.

De projecten van de vier ontwikkelaars met wie wel een interview heeft plaatsgevonden zijn als casus gebruikt in het verdere onderzoek. Deze komen in de volgende vier hoofdstukken uitgebreid aan bod.

3.3 Onderzoeksmethode

Yin (1994) onderscheidt zes bronnen voor casestudy onderzoek: archiefmateriaal, documentatie, directe observatie, participatieve observatie, fysiek materiaal en interviews. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van documentatie en interviews. De interviews zullen in halfgestructureerde vorm worden afgelegd. De interviews worden gehouden met private partijen. Interviews kunnen open, halfgestructureerd of gestructureerd zijn (Yin, 2004). Er is voor een halfgestructureerde variant gekozen omdat de interviews dan gestuurd kunnen worden en er door vooraf vastgestelde vragen zekerheid is over het verkrijgen van antwoorden op de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. Daarnaast is er ruimte voor onvoorziene zaken. Als in de loop van het interview interessante zaken aan het licht komen, kan hierover worden doorgevraagd. Hieruit bestaat de daadwerkelijke diepgaande casestudy.

Deze vier casussen worden onderzocht en met elkaar vergeleken op het gebied van initiatief, ontwikkelingsproces en ingezette beleidsinstrumenten. In de casusbeschrijving wordt dieper ingegaan op de eigenschappen en de selectie van de casussen. In de volgende hoofdstukken worden de casussen van het casestudyonderzoek beschreven. De casussen worden ieder in een eigen hoofdstuk besproken. Ieder hoofdstuk begint met een korte geschiedenis van de locatie tot de aankoop van de locatie door de ontwikkelaar. Vervolgens worden de redenen van de ontwikkelaar om te gaan herontwikkelen uiteengezet. Hierbij wordt gekeken naar de doelen, de vooruitzichten en de eventueel vooraf vastgestelde eisen van zowel de ontwikkelaar als de overheid. Daarna volgt een beschrijving van het herontwikkelingsproces. Dat kan een volledig proces zijn, als de herontwikkeling is afgerond en de locatie een nieuwe functie heeft. In dat geval wordt ook ingegaan op de uitkomst van de herontwikkeling. Het kan ook een beschrijving zijn van het proces tot nu toe, als de herontwikkeling nog niet voltooid is. In beide gevallen zal na de procesbeschrijving uitgebreid worden ingegaan op het instrumentarium uit de theorie: de vier categorieën *reguleren*, *stimuleren*, *realiseren* en *informer*en. Iedere hoofdstuk sluit af met een conclusie.

4 Dobbelmanterrein Nijmegen

4.1 Introductie

De zeepfabriek van de familie Dobbelmann is de oudste en één van de meest bekende fabrieken van Nijmegen. Tot in de jaren '70 van de vorige eeuw werkten in de fabriek, toen inmiddels onderdeel van het internationale concern Sara Lee/Douwe Egberts, nog honderden mensen. De bedrijvigheid en de daarmee gemoeide (milieu)overlast gingen echter steeds minder goed samen met het wonen in de wijk Bottendaal, waar het terrein ligt. Tijdens de grootscheepse stadsvernieuwing, die op gang kwam na het raadsbesluit in 1976, vormde het terrein het symbool van de in te zetten verbetering van de leefbaarheid. Maar waar vele bedrijven de wijk verlieten ten faveure van woningen, bleef Dobbelman nog lange tijd zitten waar het zat. Het bedrijf nam maatregelen om de overlast te verminderen, maar uiteindelijk maakte ook zij plaats voor woningen. (Gemeente Nijmegen, nd.a).

4.2 Beschrijving proces

In 1999 kocht de gemeente Nijmegen (in de persoon van de gemeentelijke ontwikkelingsmaatschappij) het terrein van Dobbelmans moederfirma Sara Lee/Douwe Egberts. De gemeente heeft hier dus een actief grondbeleid toegepast waardoor men invloed kon uitoefenen op de realisatie van het project (Ontwikkelingsbedrijf Nijmegen, 2010). Vanaf het eerste moment koos de gemeente voor een open en interactief planproces. Hierbij zou een grote rol worden weggelegd voor de bewoners en andere betrokken partijen. Nadat een eerste plan van de gemeente niet op de steun van de bewoners kon rekenen, werd besloten met alle partijen tezamen te gaan kijken naar de mogelijkheden voor een bestemming met voldoende draagvlak in de buurt en die paste in de wijk (Felders, 2006; Gemeente Nijmegen, nd.b).

In 2000 werd de Plangroep Herontwikkeling Dobbelman opgericht. Hierin waren de buurt, woningcorporatie Talis (dat een deel van het plan toegewezen had gekregen voor sociale huur), welzijnsorganisatie Tandem en de gemeente Nijmegen vertegenwoordigd. In opdracht van het college van B&W voerde de Plangroep een programmatische verkenning uit voor de herinrichting van het terrein. Het einddocument '*Een schoon begin*' stelde een invulling voor van tweederde woningen en verder voorzieningen gericht op zorg en kleine bedrijvigheid. Op 17 april 2001 nam het college dit advies voor het grootste deel over. Vanaf dit moment moest aangevangen worden met de coördinatie van een planproces. Talis stapte, om belangenverstrengeling bij de ontwikkeling van het proces te voorkomen, uit de Plangroep. Talis had al een deel toegewezen gekregen en zou uit eigenbelang invloed kunnen uitoefenen op het proces. De naam van de Plangroep veranderde in Coördinatieteam Dobbelman (Gemeente Nijmegen, nd.b).

Om een geschikte ontwikkelaar te vinden werd in het najaar van 2001 een selectieronde uitgeschreven. Hierbij gaven vijf projectontwikkelaars hun visie op het plan en het beoogde proces. Nog in datzelfde jaar koos het Coördinatieteam unaniem projectontwikkelaar De Pincipaal om het Dobbelmanterrein te gaan herontwikkelen. De Pincipaal is onderdeel van de Amsterdamse woningcorporatie De Key, die zich primair bezighoudt met het verhuren, onderhouden en ontwikkelen van huur- en koopwoningen in de sociale sector. Daarnaast verkoopt de corporatie woningen uit bestaande bouw en nieuwbouw (De Key, nd).

De redenen voor deze keuze waren volgens de gemeente “het creatieve en gedurfde ontwerp, de duidelijke visie en de bereidheid tot een open planproces” (Gemeente Nijmegen, nd.b). Ook ging De Principaal akkoord met twee belangrijke voorwaarden van de gemeente: de vastgestelde aankoopprijs van het plangebied, 14,5 miljoen euro, en de toewijzing van een deel van het plangebied aan Talis voor sociale huurwoningen. Hiervoor betaalde Talis niets. Om de communicatie tussen alle partijen zo direct mogelijk te maken, traden Talis en De Principaal (weer) toe tot het Coördinatieteam (Gemeente Nijmegen, nd.b).

In de visie van De Principaal zou een deel van de panden worden gesloopt en zou de voormalige capaciteit van 28.000 m³ fabrieksruimte volledig worden teruggebouwd. Karakteristieke elementen van de bestaande inrichting moesten terugkomen in het opnieuw in te richten gebied (Felders, 2006). Een voorbeeld hiervan is het binnenterrein (de fabrieksstraat), met een plein omringd door woningen (Posthuma, persoonlijke communicatie, 24 juni 2011). Ondanks dit streven lijkt het plangebied geenszins meer op het voormalige fabrieksterrein van Dobbelman. Enkel de stedenbouwkundige setting doet denken aan de vroegere functie van het terrein. De grote inspiratiebron waren de fabrieksgebouwen van de Berlijnse architect Peter J. Behrens, die vooral bekend is van zijn ontwerp van de AEG-fabrieken in Berlijn. Het enige zichtbaar overgebleven element is de door de gemeente gerestaureerde fabriekspijp. Een minder zichtbaar element is het casco van Gebouw L, het grootste gebouw op het terrein. De gemeente wilde in eerste instantie dat het pand in zijn geheel bewaard zou blijven, maar dat is uiteindelijk niet gelukt omdat de originele inrichting van het fabriekspand teveel beperkingen opleverde voor de herontwikkeling tot wonen. Het kenmerkende betonnen geraamde is echter overleefd (Posthuma, persoonlijke communicatie, 24 juni 2011). Volgens Posthuma is ervoor gekozen *“om wat er nog was, in hoofdzaak te behouden en te benutten als trekpunt van de herontwikkeling.”* (Posthuma, persoonlijke communicatie, 24 juni 2011) Ondanks dat van de oude gebouwen nog maar weinig te zien is, is geprobeerd de oude identiteit van het terrein te bewaren door de architectuur.

In april 2003 legde het Coördinatieteam het Masterplan Dobbelman aan de gemeente voor. De partijen in het Coördinatieteam waren het unaniem eens over het eindadvies aan de gemeente, en het college van B&W keurde het plan dan ook direct goed. Eind 2004 stemde de gemeenteraad in met het ontwerpbestemmingsplan Bottendaal – 36 (Coördinatieteam Dobbelman, 2004. Hierop is de gemeente begonnen met het aanpassen van het bestemmingsplan. Dit is helemaal aangepast aan het Masterplan. Tegelijkertijd is De Principaal begonnen met het uitwerken van de bouwplannen. In het najaar van 2005 is men gestart met de verkoop van de te realiseren woningen. In het voorjaar van 2006 heeft De Principaal de grond, anderhalve hectare, gekocht en is men begonnen met bouwen (Posthuma, persoonlijke communicatie, 24 juni 2011).

De Principaal heeft in samenwerking met Talis, dat het gedeelte sociale huurwoningen heeft gerealiseerd, alles binnen het plangebied, dus ook de openbare ruimte, gefaseerd ontwikkeld. Die gefaseerde ontwikkeling was een voorwaarde van De Principaal, om het risico te spreiden. Hierbij is wel afgesproken dat na de verkoop van 60% van ieder plandeel, gestart zou worden met ontwikkeling de volgende fase, terwijl normaal gesproken 70% wordt gehanteerd. In 2008 zijn de laatste woningen opgeleverd. Na afronding van het ontwikkelingsproces heeft De Principaal enkel nog een sportruimte in eigendom, al is dat omdat hiervoor nog geen koper is gevonden. Alle marktwoningen zijn verkocht en een klein deel is verkocht aan Talis. De openbare

ruimte is na de ontwikkeling teruggeleverd aan de gemeente, die het sindsdien onderhoudt.

4.3 Motieven voor herontwikkeling

Rienk Posthuma, projectontwikkelaar van De Principaal en hoofdverantwoordelijk voor de ontwikkeling van het Dobbelmanterrein, geeft aan dat het belangrijkste doel het maken van een goed plan was: *“Een goed plan dat past in de buurt, verkoopt natuurlijk beter. Zeker gezien het feit dat een groot deel van de potentiële kopers in de wijk Bottendaal zelf moest worden gezocht.”* De ontwikkelaar is niet gegaan voor winstmaximalisatie, maar wilde onder aan de streep wel winst maken. Posthuma zegt hierover: *“Wij zijn ontwikkelaar (...), wij willen dus uiteindelijk gewoon winst maken. We willen wel iets maken wat maatschappelijke relevantie heeft en wat blijvend goed is, iets unieks. In deze buurt lag veel materiaal om dat te doen.”* (Posthuma, persoonlijke communicatie, 24 juni 2011)

Uiteindelijk is men uitgekomen op een winst van ongeveer zeven procent. Deze beperkte winstmarge is een bewuste keuze geweest van De Principaal. Volgens Posthuma had er zonder problemen twee miljoen euro bezuinigd kunnen worden op het project, zonder dat dit ten koste was gegaan van de architectonische en bouwkundige kwaliteit. Daarnaast zou er, als onderdeel van de koopovereenkomst, een naheffing van de gemeente volgen bij het behalen van een hoge winst.

4.4 Instrumentarium

Reguleren

De gemeente heeft in het ontwikkelingsproces duidelijk een faciliterende rol ingenomen. Al voor de selectieronde lag een aantal bindende voorwaarden vast. Na het vinden van de juiste ontwikkelaar heeft de gemeente zich slechts beziggehouden met het scheppen van een passend kader om de herontwikkeling te laten slagen. Posthuma stelt: *“De gemeente, en dat vond ik wel knap, heeft een stapje terug gedaan en is niet in de regierol gaan zitten. (...) Zij beperkte zich tot haar planologische rol, haar publiekrechtelijke taak; meer faciliterend.”* (Posthuma, persoonlijke communicatie, 24 juni 2011)

Volgens Posthuma heeft de gemeente tijdens het ontwikkelingsproces “geschitterd door afwezigheid”. Zij heeft zoveel mogelijk overgelaten aan de markt. Het voornaamste instrument dat hierbij is ingezet is het aanpassen van het bestemmingsplan. Dat is volledig aangepast aan het Masterplan dat was opgesteld door het coördinatieteam. Zo is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de vrijstellingsbevoegdheid om de toegestane bouwhoogte aan te passen aan de wens van de ontwikkelaar.

Met het volledig aanpassen van het bestemmingsplan heeft de gemeente al snel laten zien er alles aan te willen doen om het plan te laten slagen. De ontwikkelaar heeft dat op haar beurt gedaan door veel tijd en geld te steken in het voortraject. Volgens Posthuma heeft het feit dat het Masterplan en het bestemmingsplan al vroeg in het ontwikkelingsproces op elkaar zijn afgestemd, ervoor gezorgd dat beide partijen al heel vroeg in het proces geen weg meer terug hadden. Op deze manier kan volgens hem resultaat verzekerd worden. Bij de ontwikkeling van het terrein hoefde verder slechts voldaan te worden aan het Bouwbesluit. In het Bouwbesluit is vastgelegd aan welke eisen gebouwen met een bepaalde functie minimaal moeten voldoen. Bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en energiezuinigheid. Voor verschillende functies worden verschillende eisen gesteld.

Tijdens het ontwikkelingsproces heeft de gemeente zes bezwaarschriften behandeld. Twee hiervan zijn uiteindelijk gesneuveld bij de provincie, de andere zijn allemaal ingetrokken. In één geval was de gemeente bereid om een onteigeningsprocedure te starten, maar dit is niet nodig geweest omdat de betreffende eigenaar zijn eigendom alsnog heeft verkocht aan De Principaal.

Stimuleren

De Principaal heeft voor de ontwikkeling van het terrein geen subsidies ontvangen. Van subsidie voor het behoud van culturele waarde was bij deze herontwikkeling geen sprake, simpelweg omdat er geen panden op het terrein stonden met een monumentenstatus. Het voordeel hiervan voor de ontwikkelaar was dat er op dit gebied geen beperkingen waren bij de herontwikkeling.

De vastgestelde prijs die De Principaal moest betalen voor de grond, 14,5 miljoen euro, kan gezien worden als een impliciete subsidie omdat deze prijs lager lag dan de marktwaarde. De gemeente streeft bij de uitgave van gronden naar marktconforme grondprijzen. Soms spelen er echter ook belangen op het gebied van volkshuisvesting, bijvoorbeeld om sociale woningbouw te realiseren, en maatschappelijke belangen als onderwijs-, cultuur- en welzijnsvoorzieningen (Ontwikkelingsmaatschappij Nijmegen, 2010). Op deze manier leverde de verkoop voor de gemeente weliswaar minder op maar had men wel de mogelijkheid om meer eisen te stellen aan de herontwikkeling om ook niet-commerciële functies te realiseren. Onderdeel van de koopovereenkomst was onder andere dat bij het behalen van een hoge winst, de ontwikkelaar een naheffing zou krijgen van de gemeente. Daarmee is de ontwikkelaar gestimuleerd om in te zetten op kwaliteit en niet op kwantiteit. Omdat de ontwikkelaar er inderdaad bewust voor heeft gekozen om de winst niet te maximaliseren, heeft deze naheffing niet plaatsgevonden.

Realiseren

Er is sprake geweest van actief grondbeleid van de gemeente. Na de aankoop van het terrein heeft de gemeente de bodem gesaneerd en de bouwrijpe grond verkocht aan de ontwikkelaar. Dit was onderdeel van de overeenkomst met De Principaal, die voor de vastgestelde prijs van 14,5 miljoen het hele terrein bouwrijp zou aankopen. Het risico van eventuele restvervuiling werd gedragen door de ontwikkelaar.

De gemeente heeft al voor de herontwikkeling van het terrein de fabriekspijp gerestaureerd. Om over te kunnen gaan tot de herontwikkeling van het gehele terrein is dit niet van belang geweest.

Zoals gezegd heeft de ontwikkelaar de openbare ruimte gerealiseerd, dus ook hier was geen rol weggelegd voor de gemeente.

Informeren

De gemeente heeft vanaf het moment dat zij de grond kocht van Sara Lee/Douwe Egberts de voorwaarden gecreëerd voor een succesvolle herontwikkeling van het terrein. Dat heeft zij vooral gedaan door zelf de regie in handen te nemen en te bepalen hoe de herontwikkeling tot stand moest komen. Door vooraf een duidelijk kader van voorwaarden te schetsen, was het vanaf het begin voor alle partijen duidelijk waar men aan toe was. De grondprijs die potentiële ontwikkelaars moesten betalen stond vast, net als het plandeel dat was toegewezen aan Talis. Daarnaast lagen er eisen op het gebied van het rendement en de duurzaamheid van het plan. Ook het ontwikkelingsproces lag globaal vast. Iedere ontwikkelaar die wilde deelnemen aan de selectieronde moest

vooraf instemmen met een open en interactief planproces, met veel inbreng van de bewoners. Dit was, net als de overige voorwaarden, voor De Principaal geen probleem.

4.5 Conclusie

De ontwikkelaar had zich ten doel gesteld vooral “een goed plan neer te zetten, dat past in de wijk”. Het creëren van draagvlak in de wijk was erg belangrijk, zeker gezien het feit dat de meeste nieuwe bewoners uit de wijk zelf afkomstig zouden zijn. “*Een goed plan levert meer op*” dus ook het vooruitzicht rendement heeft belangrijke rol gespeeld bij de herontwikkeling.

De gemeente heeft vooraf een duidelijk kader vastgesteld en heeft bij de herontwikkeling een faciliterende rol gespeeld. Op het gebied van reguleren heeft de gemeente een actieve houding aangenomen. Het bestemmingsplan is snel en vrijwel volledig afgestemd op het Masterplan. Daarbij is een hogere bouwhoogte toegestaan dan in het oude bestemmingsplan. Door het gebruiken van haar vrijstellingsbevoegdheid heeft de gemeente direct commitment gecreëerd waardoor alle partijen gebonden waren aan het project. Omdat alleen het casco bewaard is gebleven en de rest van het vastgoed is gesloopt, zijn er geen problemen geweest met het voldoen aan het Bouwbesluit.

De ontwikkelaar heeft de grond van de gemeente kunnen aankopen voor een bedrag onder de marktwaarde. Dit kan worden gezien als een impliciete subsidie, omdat de gemeente hiermee de totale kosten voor de herontwikkeling heeft verlaagd. Op deze manier heeft de gemeente ook invloed kunnen uitoefenen op herontwikkeling.

De gemeente heeft na de verkoop van het terrein volgens de afspraken de bodem gesaneerd en de grond bouwrijp gemaakt. Dit actieve grondbeleid kan worden gezien als realiseren omdat het gaat om participatie in een deel van het proces en het de kosten voor de ontwikkelaar verlaagt.

Op het gebied van informeren is het belangrijk geweest dat de gemeente het proces al voor de openbare inschrijving deels had vastgelegd en duidelijke eisen stelde aan de herontwikkeling. Daardoor heeft de gemeente zelf kunnen bepalen welke ontwikkelaar zijn plan mocht gaan uitvoeren. Tot slot is er een open planproces geweest met veel invloed voor de omwonenden.

5 Zaanse Chocoladefabriek Zaandam

5.1 Introductie

In 1886 bouwde Ericus Gerhardus Verkade zijn eerste broodfabriek 'de Ruyter' op de Westelijke Zaanoevers in Zaandam. In de decennia daarna werd de fabriek steeds verder uitgebreid, tot en met de laatste uitbreiding in 1968. De Chocoladefabriek is dan inmiddels uitgegroeid tot een uitgebreid complex dat wordt gekenmerkt door verschillende bouwstijlen die elk verraden in welke periode de verschillende delen zijn gebouwd. De Zaanse Chocoladefabriek is daarmee één van de meest beeldbepalende industriële monumenten in Zaandam en heeft een grote culturele waarde (Gemeente Zaanstad, nd, Kennisbank Herbestemming, nd).

5.2 Beschrijving proces

In 2003 verliet de laatste eigenaar van Verkade, United Biscuits, de fabriek. Daarmee kwam een eind aan een periode van meer dan een eeuw waarin de fabriek niet alleen in omvang enorm was gegroeid maar ook een belangrijke plek had ingenomen in de Zaanse industriële cultuur. Twee jaar eerder, in 2001, had het complex op initiatief van de gemeente Zaandam al de status van Rijksmonument gekregen (Kennisbank Herbestemming, nd). Hiermee werd een voorschot genomen op de uiteindelijke herontwikkeling. Door middel van een openbare inschrijving zette United Biscuits de Chocoladefabriek te koop. Verschillende projectontwikkelaars hebben hierop studies uitgevoerd naar de mogelijkheden tot herontwikkeling van het complex. In 2004 verkocht United Biscuits het complex aan de hoogste bidder, Cocon Vastgoed Management te Amsterdam. Deze ontwikkelaar, gespecialiseerd in de ontwikkeling van bedrijfstvastgoed, betaalde 17 miljoen euro voor het complex. (Gemeente Zaanstad, nd; Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

Het belangrijkste maatschappelijke en stedenbouwkundige belang was het teruggeven van het complex aan de stad. Toen de fabriek nog in de oude functie in gebruik was, was het een afgesloten en naar binnen gekeerd complex dat iedereen in de omgeving kende maar dat maar weinigen van binnen hadden gezien. Door het oude fabriekscomplex open te stellen kon zowel de culturele waarde als de ruimte worden teruggeven aan de stad. Dit was ook de reden dat zowel de gemeente als de omwonenden zich direct konden vinden in de eerste plannen van de ontwikkelaar. Vanuit de gemeente waren er bij aanvang van het proces ook geen eisen vastgesteld. Door alle betrokken partijen werd het gemeenschappelijke belang vooropgesteld, ondanks de soms conflicterende eigen belangen (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

Het doel van de gemeente was volgens Duyts bijvoorbeeld het realiseren van een plan waarmee Zaandam de sier kon maken en wat de stad als geheel zou verbeteren. Monumentenzorg had als doel zoveel mogelijk monumentale elementen te bewaren. Deze doelen zijn voor een deel met elkaar in conflict, maar de partijen binnen het Verkadeteam zagen vooral een belangrijk gemeenschappelijk belang. Duyts zegt hierover: *"We kunnen pas goed voor het monument zorgen als het goed verhuurd wordt. Er moet ook wat gebeuren op de locatie. Dat is dus ook voor monumentenzorg en de gemeente belangrijk. (...) Op dat gebied lopen de belangen al voor een groot deel parallel."*

Het belangrijkste is dus volgens Duyts dat de verschillende partijen de gemeenschappelijke doelen voorop stellen. Iedere partij heeft zijn eigen regels waaraan hij zich moet houden maar evenwel zal iedereen hier en daar concessies moeten doen.

Er is binnen het Verkadeteam volgens Duyts al snel vertrouwen ontstaan tussen alle partijen. Dat onderlinge vertrouwen is belangrijk en het is ontstaan door het maken van duidelijk afspraken en vooral het nakomen van die afspraken. Als het onderlinge vertrouwen groot is, is ook iedereen eerder bereid om concessies te doen, stelt Duyts: *“De ene keer geeft de één wat meer ruimte, de andere keer een ander.”*

Direct na de aankoop van het terrein door de ontwikkelaar werd begonnen met de herontwikkeling. De Chocoladefabriek was de eerste in een reeks herontwikkelingsprojecten aan de Zaanoevers en had vanwege de culturele waarde van het complex een voortrekkersrol in de herinrichting van het gebied. De verbouwing heeft ongeveer tweeënhalf jaar geduurd en kostte in totaal zo'n 25 miljoen euro (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

Bij aanvang van het herontwikkelingsproces kwamen de ontwikkelaar en de verschillende gemeentediensten een raamvergunning overeen. Hierin waren grofweg de plannen van de ontwikkelaar vastgelegd. Op dat moment ontstond het zogenaamde Verkadeteam. Dit team bestond uit een projectleider van de ontwikkelaar (Dhr. ir. J. Duyts), een projectleider van de gemeente (die boven de verschillende gemeentediensten stond) en vertegenwoordigers van Rijksmonumenten, de Gemeentelijke Monumentendienst, Bouw- en Woontoezicht, de Milieudienst en de Brandweer. Binnen dit team zou het herontwikkelingsproces geleid worden. Het voordeel van het werken in een dergelijk team maakt directe communicatie tussen de verschillende partijen mogelijk, wat het proces moest bevorderen (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

Het herontwikkelingsproces werd niet aangevangen met een Masterplan maar met de eerder genoemde raamvergunning. Een groot deel van de definitieve plannen is gedurende het proces vastgesteld. Op deze manier was het mogelijk om gefaseerd en marktgericht te ontwikkelen. Dat wil zeggen dat het tijdens het proces mogelijk was om de plannen voortdurend af te stemmen op de wensen van de nieuwe gebruiker. Dit gebeurde bijvoorbeeld toen de eerste potentiële huurders zich meldden. De eerste was fitnesscentrum Fresh Fitness dat zich graag wilde vestigen in de Chocoladefabriek. Er werden door deze partij echter wel specifieke eisen gesteld aan de inrichting van de te huren ruimte. Op basis van die eisen is binnen het Verkadeteam gekeken naar de mogelijkheden en is gezamenlijk een definitief plan vastgesteld (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

De tweede grote huurder was de Centrale Bibliotheek. De eisen die deze partij stelde waren van grote invloed op de uiteindelijke bestemming van het complex. In de raamvergunning was in eerste instantie namelijk sprake van een gemengde functie voor het complex, met een groot deel werken en een deel wonen. De woonfunctie werd noodzakelijk geacht om het project rendabel te maken. Tijdens het ontwikkelingsproces werd hiervan afgestapt toen de Centrale Bibliotheek een grote, gelijkvloerse ruimte wilde gaan huren op de plek waar een deel van de woonfunctie zou worden gerealiseerd. Op dat moment werd besloten om het gehele complex een bedrijfsfunctie te geven en geen woningen te realiseren. In totaal wordt het complex nu gebruikt door ongeveer twintig huurders, waarvan de Centrale Bibliotheek (1.200 m²) en communicatiebedrijf Mercurius (800 m²) de grootste zijn (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

In het ontwikkelingsproces is Cocon Vastgoed volgens Duyts steeds leidend geweest. De overheidsinstanties waren echter niet terughoudend. Wanneer men als ontwikkelaar een duidelijk plan heeft, is er veel mogelijk, zo stelt hij.

5.3 Motieven voor herontwikkeling

Het doel van de herontwikkeling van de Chocoladefabriek was voor de ontwikkelaar het realiseren van een functie die na de herontwikkeling rendement zou opleveren middels huuropbrengsten. De Zaanse Chocoladefabriek is gelegen in de binnenstad van Zaandam, wat voor toekomstige huurders een interessante locatie is. Dat betekent dat er vooruitzichten waren op rendement.

Volgens projectleider ir. Jens Duyts van Cocon Vastgoed wordt bij de aankoop van vastgoed in het algemeen gekeken naar drie verschillende factoren. Allereerst is de locatie van belang. De locatie bepaalt namelijk voor een belangrijk deel de potentie van een pand. Een aantrekkelijke locatie geeft meer mogelijkheden voor renderende functies. Ten tweede moet gekeken worden naar de potentie van het gebouw om te voldoen aan de ruimtebehoefte in de betreffende omgeving. Als derde moet er een financiële overweging worden gemaakt tussen de toekomstige huuropbrengsten en de kosten van het realiseren van het project (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012). Bij herbestemming zijn ook nog andere factoren van invloed. In dit verband refereert Duyts naar de 'feel good factor'. De locatie moet iets hebben wat het voor de ontwikkelaar interessant maakt. Panden met culturele waarde kunnen interessant zijn voor bedrijven waarvoor de uitstraling van hun vestiging van belang is (zie ook Decisio, 2006). Dit kan zorgen voor hogere huuropbrengsten (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

5.4 Instrumentarium

Reguleren

Herbestemming betekent functieverandering. De nieuwe functie van een locatie moet passen in het huidige bestemmingsplan of de gemeente moet bereid zijn het bestemmingsplan aan te passen. Volgens Duyts is de eerste taak van de gemeente ervoor te zorgen dat de door de ontwikkelaar gewenste nieuwe functie is toegestaan. Duyts noemt dit, naast de hierboven beschreven factoren, expliciet als belangrijke factor bij het besluit al dan niet over te gaan tot de aankoop van een herontwikkelingslocatie. Via het bestemmingsplan heeft de gemeente de meeste invloed op de mogelijkheden om te herontwikkelen. Als de gemeente bijvoorbeeld alleen een sociaal-maatschappelijk functie toestaat, zullen de huuropbrengsten voor de ontwikkelaar lager zijn dan wanneer commerciële bedrijvigheid wordt toegestaan, zo stelt Duyts. Omdat het complex in het oude bestemmingsplan als enige functie 'Chocoladefabriek' had en functieverandering inherent was aan de herontwikkeling, stond al vast dat het bestemmingsplan zou moeten worden aangepast. Over het aanpassen van het bestemmingsplan was daarom al vooraf overeenstemming tussen de gemeente en de ontwikkelaar (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

Wat betreft het Bouwbesluit waren volgens Duyts alle partijen het erover eens dat het gebouw veilig moest zijn. Er zijn mogelijkheden tot ontheffing op bepaalde eisen in het Bouwbesluit. Dat wil zeggen dat delen van het pand niet aangepast hoeven te worden om de gewenste nieuwe functie te kunnen vervullen. Daarvan is gebruik gemaakt om de realiseerbaarheid te waarborgen. Enerzijds wordt hiermee de ontwikkelaar tegemoetgekomen omdat er geen kosten optreden voor aanpassingen, anderzijds betekent dit dat bepaalde eigenschappen van het pand bewaard zullen blijven. Dit kan belangrijk zijn voor het behoud van de culturele waarde, wat van belang is voor de monumentendiensten.

De belangrijkste rol van de overheid is die op het gebied van regulering geweest. Op het gebied van regelgeving maar zeker ook wat betreft proceduretijd. Duyts geeft aan dat dit belangrijk is geweest voor het proces vanwege de “eigen dynamiek” die ondernemers, de toekomstige huurders, hebben. Hiermee bedoelt Duyts dat ondernemers vooral snel willen handelen, terwijl overheden met procedures te maken hebben. Omdat de definitieve plannen gedurende het proces en in sommige gevallen op basis van de wensen van potentiële huurders werden vastgesteld, was het noodzakelijk om de proceduretijd zo kort mogelijk te houden. Duyts stelt dat *“als een ondernemer een locatie interessant vindt, hij het liefste morgen wil beginnen. Dat dat niet mogelijk is begrijpt een ondernemer, maar hij begrijpt het niet als hij maanden moet wachten op een stempel.”* Het is dus belangrijk dat overheden meegaan in de dynamiek van de ondernemers en niet teveel vasthouden aan procedures.

In 2001, al voor de sluiting van de fabriek, werd de Chocoladefabriek benoemd tot Rijksmonument. Volgens Duyts gebeurde dit preventief, om te voorkomen dat na de naderende sluiting van de fabriek, het complex gesloopt zou worden. Over de monumentenstatus zegt Duyts dat grote bedrijven als United Biscuits, die vaak de eigenaar zijn van bedrijventerreinen met culturele waarde, hun panden behandelen als bedrijfsmiddel dat wordt *“uitgenut”*. De panden zijn op het moment dat de ontwikkelaar ze aankoopt dan ook vaak verwaarloosd. Duyts legt uit: *“Als het dak maar niet lekte was het prima. Dat was voldoende voor de functie waarvoor het gebouwd is. (...) Vaak is alleen het casco bruikbaar voor de nieuwe functie. Er zal dus moeten worden verbouwd en op dat moment gaan de verschillende monumentendiensten meekijken. Dan is het pand ineens geen bedrijfsmiddel meer waar je ruw mee mag omgaan, maar een stukje antiek waar je witte handschoentjes bij moet aantrekken.”* Ter illustratie stelt hij dat als de eigenaar in de oude functie een doorgang in een muur noodzakelijk achtte, deze doorgang gewoon werd gemaakt, terwijl de ontwikkelaar, als die het pand heeft aangekocht en gaat herontwikkelen, daarvoor een vergunning nodig heeft.

In deze context stelt hij dan ook dat het noodzakelijk is dat er binnen de regelgeving wordt gekeken naar mogelijkheden om elkaar tegemoet te komen. Overheden hoeven niet per se soepel om te gaan met hun regelgeving, maar ze moeten er ook niet te stug aan vasthouden; ze moeten *“meedenken”*. Duyts stelt dat de ervaring bij minder soepel verlopende herontwikkelingsprojecten leert dat het probleem meestal zit in het niet (mee)werken van het ambtelijk apparaat. Vooral de doorlooptijd van allerlei procedures speelt hierin een rol. Bij de herontwikkeling van de Chocoladefabriek is hiervan geen sprake geweest, omdat alle betrokken partijen bereid waren hier en daar concessies te doen om hun gemeenschappelijke doel te bereiken. De overheidsinstanties zijn voornamelijk bereid geweest verschillende vergunningsprocedures te versnellen waardoor de ontwikkelaar snel kon handelen (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

Stimuleren

Volgens Duyts is niet iedere ruimte commercieel te exploiteren. In dat geval zouden overheden een financiële stimulans kunnen geven. Dit is echter niet noodzakelijk als er een rendabele commerciële bestemming mogelijk is (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012). De Zaanse Chocoladefabriek kreeg een commerciële bestemming. De gemeente probeerde het proces zoveel mogelijk vanuit het vergunningentraject te begeleiden en noemt het bijzonder dat er, ondanks de status van Rijksmonument, geen gebruik is gemaakt van restauratiesubsidies (Gemeente Zaanstad, nd).

Cocon Vastgoed heeft de herontwikkeling dan ook geheel zelfstandig gefinancierd. Het aankoopbedrag (17 miljoen euro) en de kosten van de herbestemming (25 miljoen euro) resulteren in een totale investering van 42 miljoen euro. Omdat er vooruitzichten waren op rendement uit de toekomstige verhuur was een bijdrage van de overheid niet nodig. Zoals hierboven aangegeven zou in de initiële plannen een deel van het pand nog een woonfunctie krijgen om zo het rendement te verhogen. Dat bleek tijdens het ontwikkelingsproces niet noodzakelijk omdat het project in een bedrijfsfunctie ook zou renderen (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012). Volgens Duyts maakt een ontwikkelaar een inschatting van de toekomstige huuropbrengsten. Vervolgens kijkt hij wat de kosten zijn van het realiseren van het gewenste opleveringsniveau. Voor de Chocoladefabriek bleek de herontwikkeling rendabel. Daarom is overheidsstimulering niet nodig geweest. Volgens Duyts hangt de noodzaak van financiële stimulering voor een deel af van de toegestane functie. Een commerciële functie levert immers meer op dan een sociaal-maatschappelijke functie. Zo wilde de gemeente graag de stichting Fluxus (Centrum voor de Kunsten Zaanstad) in de Chocoladefabriek vestigen. De stichting zelf was echter niet vermogend genoeg om de huur op te brengen die door de ontwikkelaar werd verlangd om het project te laten renderen. Op zo'n moment kan de gemeente besluiten financieel te stimuleren door de ontwikkelaar of de stichting met bijvoorbeeld een subsidie tegemoet te komen. Daar heeft de gemeente niet voor gekozen waardoor het kunstcentrum zich niet in de Chocoladefabriek heeft gevestigd (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

Realiseren

Het gehele complex is door Cocon Vastgoed ontwikkeld. Dus van gedeeltelijke realisatie door de overheid is geen sprake geweest. Ook de openbare ruimte is ontwikkeld door de ontwikkelaar (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

Informeren

Op het gebied van informeren is de rol van de overheid beperkt gebleven tot het duidelijk maken van hun wensen met betrekking tot de herontwikkeling. Voor het onderlinge vertrouwen is het volgens Duyts voor de gemeente van belang om aan te geven in hoeverre men bereid is mee te werken aan de plannen van de ontwikkelaar en om gemaakte afspraken na te komen. Deze openheid en betrouwbaarheid zorgen volgens hem voor vertrouwen. De gemeente moet dus vooral een betrouwbare partner zijn. Bij de herontwikkeling van de Chocoladefabriek heeft de gemeente die rol volgens Duyts goed ingevuld. Hij geeft een voorbeeld waaruit blijkt dat het gemeenschappelijke belang vooropgesteld werd, waarmee hij ook direct laat zien dat het bij de herontwikkeling van de Chocoladefabriek niet zo was dat alleen de ontwikkelaar en de overheidsinstanties conflicterende belangen hadden. Op het gebied van beglazing hadden Monumentenzorg en de Milieudienst bijvoorbeeld conflicterende belangen. Een deel van het complex beschikt over authentieke smalle stalen raamwerken die niet geschikt zijn voor het plaatsen van dubbel glas. Met het oog op de duurzaamheid van het pand zou het plaatsen van dubbel glas wenselijk zijn. Het plaatsen van nieuwe kozijnen zou echter een grote aanpassing van het gevelbeeld betekenen en dat is in strijd met het belang van Monumentenzorg. Hun doel was namelijk zoveel mogelijk monumentale elementen te bewaren (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012).

Uiteindelijk is men overeengekomen om speciaal enkel glas te gebruiken dat past in de bestaande stalen kozijnen en bovendien duurzamer is dan gewoon enkel glas. Dergelijke concessies kunnen betekenen dat de ontwikkelaar hogere kosten moet maken. Dit illustreert de bereidheid van de betrokken partijen om elkaar tegemoet te komen om de herontwikkeling te laten slagen.

Tot slot stelt Duyts dat het voor de gemeente belangrijk is om te zorgen dat de ontwikkelaar kundige mensen tegenover zich krijgt. *“Mensen die verder kunnen kijken dan hun eigen afdeling, die praktisch zijn ingesteld en die willen meedenken.”* (Duyts, persoonlijke communicatie, 28 december 2012) Overheden moeten dus niet alleen kijken naar de eigen regels en procedures, maar het gemeenschappelijk belang in het oog houden.

5.5 Conclusie

Voor Cocon Vastgoed was het primaire doel van de herontwikkeling het behalen van rendement. Een ontwikkelaar kijkt bij het aankopen van vastgoed naar de locatie, de potentie van het pand om te voldoen aan de ruimtebehoefte in de omgeving en de kosten en opbrengsten. Bij herontwikkeling spelen nog twee factoren specifiek een rol. Ten eerste moet de gemeente bereid zijn om het bestemmingsplan aan te passen als de gewenste functie niet in het huidige bestemmingsplan past. Volgens de ontwikkelaar is dit één van de belangrijkste factoren geweest bij het besluit om te gaan herontwikkelen. Door vooraf duidelijk te maken dat (en in hoeverre) men bereid is mee te werken aan wijzigingen in het bestemmingsplan, kan de gemeente invloed hebben op private besluitvorming. Ten tweede moet een locatie beschikken over een ‘feel good factor’. Het moet interessant zijn voor potentiële huurders.

Ook de overige voorwaarden die voor ontwikkelaars van belang zijn, waren bij de Zaanse Chocoladefabriek aanwezig. Het complex is gelegen in de binnenstad van Zaandam, wat voor toekomstige huurders een interessante locatie is. Ook was er voldoende vraag naar bedrijfsruimte en bleken de opbrengsten hoger dan de kosten. Vanwege de culturele waarde is de Chocoladefabriek ook qua imago interessant voor huurders.

De soms conflicterende belangen van de betrokken partijen hebben een succesvolle herontwikkeling niet in de weg kunnen staan omdat alle partijen het gemeenschappelijke doel, een succesvolle herbestemming, voorop hadden staan. Gedurende het proces is iedereen bereid gebleken concessies te doen wanneer belangen botsten. Dit is ook volgens de ontwikkelaar een belangrijke factor bij het al dan niet slagen van herontwikkeling.

6 Meelfabriek Leiden

6.1 Introductie

In De Meelfabriek in Leiden werd, zoals de naam reeds doet vermoeden, tussen 1883 en 1988 meel geproduceerd. In de ruime eeuw dat de fabriek heeft dienstgedaan, is het complex van De Meelfabriek uitgegroeid tot één van de belangrijkste overblijfselen van het industriële verleden van Leiden en maakt het deel uit van het Nederlands industrieel erfgoed. Sinds de sluiting debatteren politiek en publiek over de herontwikkeling van de locatie. Het betonnen hoofdgebouw is in Leiden even beroemd als berucht vanwege het ruwe uiterlijk dat niet iedere Leidenaar kon waarderen (De Meelfabriek, nd.a).

6.2 Beschrijving proces

Om bedrijfseconomische en politieke redenen werd in 1986 besloten dat de fabriek twee jaar later haar deuren zo sluiten. Hetzelfde gebeurde met de andere bedrijfsgebouwen op de industriële gordel die zich in de negentiende en twintigste eeuw op het oude bastion had gevormd. De gemeente Leiden zag, net als veel Leidenaren, het complex het liefst gesloopt worden. Volgens de wens van de gemeente om een groene gordel rond de binnenstad te realiseren, werden de meeste panden in de omgeving ook gesloopt. (De Meelfabriek, nd.a).

Van der Wiel nam al in 1986 het initiatief tot de herontwikkeling. De ontwikkelaar wilde de Meelfabriek behouden door het terrein te herontwikkelen. Ook zag men een uitdaging in de transformatie. Om zich te laten inspireren bezocht directeur Ab Van der Wiel vele vergelijkbare projecten, veelal in het buitenland. In de twaalf jaar daarna werkten de zittende wethouders niet mee aan een eventuele herontwikkeling. Zij wilden het pand slopen. Van der Wiel geeft aan dat culturele waarde in die tijd nog niet nadrukkelijk op de beleidsagenda stond. Mede ter bescherming van de Meelfabriek werd in 1987 de Stichting Industrieel Erfgoed Leiden (STIEL) opgericht (STIEL, nd; Van der Wiel, persoonlijke communicatie, 16 augustus 2012).

Van der Wiel Bouw kocht het complex in 1998 (De Meelfabriek, nd.a; Van der Wiel, persoonlijke communicatie, 16 augustus 2012). Dat was het moment waarop Marc Witteman wethouder werd en de gemeente groen licht gaf om te gaan herontwikkelen door de eerste stappen te zetten in het aanpassen van het bestemmingsplan.

Na de aankoop van het terrein werd de Meelfabriek op verzoek van STIEL in 2000 uitgeroepen tot Rijksmonument. Van der Wiel was hier niet op tegen, de enige voorwaarde was dat er aanpassingen gedaan mochten worden. Het is volgens Van der Wiel van belang dat de overheid op dit gebied ook een stap durft te zetten, omdat voor het behoud van een monument in een nieuwe functie in sommige gevallen aanpassingen nodig zijn. De rijksdienst keurde de aanvraag goed onder het voorbehoud dat er een goede architect zou worden aangesteld. In de selectiecommissie om de juiste architect te kiezen werd zitting genomen door de gemeente, de ontwikkelaar, de Rijksdienst Monumentenzorg en STIEL. Om een nieuwe functie te vinden waarbij de waardevolle elementen van het monument bewaard zouden blijven, werd een competitie uitgeschreven. Die werd gewonnen door het bureau van de Zwitserse architect Peter Zumthor. In samenwerking met de gemeente Leiden en de Rijksdienst Cultureel Erfgoed ontwikkelden zij een Masterplan (Gemeente Leiden, nd; Van der Wiel, persoonlijke communicatie, 16 augustus 2012). Dit plan werd opgenomen in het Bestemmingsplan Binnenstad (2005) en in 2007 definitief goedgekeurd door de Raad van State (Gemeente Leiden, 2010; De Meelfabriek, nd.b).

Het plangebied bestaat uit de oude fabriek en het halflege kavel ten westen daarvan. Aan de oude bebouwing wordt nieuwbouw toegevoegd. Deze aanpak is in tegenstelling tot wat er volgens Van der Wiel vaak gebeurt met herontwikkelingslocaties met culturele waarde. Ze worden meestal teruggebracht in hun oorspronkelijke staat. Het nadeel hiervan is de beperking wat betreft het vinden van een nieuwe functie. In veel gevallen is de nieuwe functie van creatieve aard. Van der Wiel stelt: *“Je kunt niet overal culturele- of uitgaanscentra maken. Honderdduizenden vierkante meters staan leeg. Het zijn steeds dezelfde functies: kunst, cultuur. Dat kost de maatschappij allemaal geld. Je moet dus verdienmodellen zien te creëren. Je moet functies bedenken die verdienmodellen hebben. Dat is het belangrijkste.”*

In de oorspronkelijke bebouwing komen wel creatieve functies. In de eerste plaats omdat dit past bij de uitstraling van de gebouwen, maar ook omdat dit veel beweging met zich meebrengt. Om het plan rendabel te maken is een commerciële functie echter onmisbaar. Daarom wordt een deel van het terrein getransformeerd naar woningen (Van der Wiel, persoonlijke communicatie, 16 augustus 2012).

De bestemmingsplanprocedure die hierop volgde duurde tweeënhalve jaar. Er kwamen slechts enkele bezwaarschriften binnen, die allen werden vernietigd door de Raad van State. Het ruime bestemmingsplan dat was overeengekomen leverde naast veel mogelijkheden ook veel onzekerheid op. Eind 2009 werd het bestemmingsplan vastgesteld (Van der Wiel, persoonlijke communicatie,).

De volgende stap in het ontwikkelingsproces was de financiering. Met het intreden van de economische crisis was dit niet eenvoudig. Van der Wiel stelt dat het van belang is dat de ontwikkelaar hier de vrijheid krijgt om het proces in te vullen. Dit vanwege zijn denkwijze, die anders is dan die van de overheid: *“kijk eerst wat er te verdienen valt en kijk dan wat het kost”*. In het geval van De Meelfabriek was het wat Van der Wiel betreft eenvoudig. De rollen waren omgedraaid: de visie kwam van de ontwikkelaar. Als de gemeente hier niet in mee wilde ontstond er een probleem.

6.3 Motieven voor herontwikkeling

Volgens Van der Wiel is het eerste belang bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde het vinden van een nieuwe, rendabele functie, omdat bedrijventerreinen met culturele waarde alleen behouden kunnen blijven als ze rendement opleveren (Van der Wiel, persoonlijke communicatie, 16 augustus 2012). Van der Wiel stelt de functionaliteit van de gebouwen heel sterk voorop bij het zoeken naar een nieuwe bestemming. Daarbij moeten de wensen van de toekomstige gebruiker leidend zijn. Dat kost soms meer maar het levert ook meer op, zo redeneert hij. De Meelfabriek moest toegankelijk worden voor het publiek en de gebouwen moesten een nieuwe functie krijgen om zo de omgeving nieuwe stedelijke energie te geven (Meelfabriek, nd).

Voor de gemeente was het doel van de herontwikkeling het geven van een kwaliteitsimpuls aan de oostzijde van de Leidse binnenstad en het havengebied (Belvedere.nu, 2005).

6.4 Instrumentarium

Reguleren

De ontwikkelaar wilde een zo ruim mogelijk bestemmingsplan om zelf te kunnen bepalen waar wonen en werken gerealiseerd zouden worden. Volgens de visie van de ontwikkelaar en de architect moet in de eerste plaats gekeken worden naar de

functionaliteit van het gebouw. Alleen dan is het mogelijk om een passende nieuwe functie te vinden. Als hierin teveel beperkingen zijn omdat bijvoorbeeld het bestemmingsplan weinig toelaat, is het vinden van een geschikte functie moeilijk. Na de sluiting van de fabriek in 1986 heeft de locatie twaalf jaar lang de functie 'Meelfabriek' behouden in het bestemmingsplan. Pas in 1998 kwam er een nieuwe bestemming van wonen en gemengde functies (Van der Wiel, persoonlijke communicatie, 16 augustus 2012; Gemeente Leiden, 2005). Tot die tijd wilde de gemeente niet meewerken aan de herontwikkeling. De zittende wethouder was tegen de plannen en hij wist ruim een decennium lang de herontwikkeling te blokkeren. Zijn opvolger had dezelfde visie. Met de komst van Witteman en een gegroeid besef bij de overheid van het belang van het behouden van culturele waarden kwam er uiteindelijk vooruitgang in het proces. Er kwamen nieuwe uitgangspunten voor het bestemmingsplan en die stap was noodzakelijk om de herontwikkeling te kunnen realiseren. Van der Wiel benadrukt het belang van een welwillende gemeente, in dit geval in de persoon van wethouder Witteman. Over het bestemmingsplan zegt Van der Wiel tot slot dat het flexibeler maken van bestemmingsplannen breder zou moeten gebeuren, voor meerdere projecten in één keer.

Ook op het gebied van bouwvergunningen moest flexibeler worden omgegaan met de regelgeving. In de panden is veel staal verwerkt, wat grote invloed heeft op de brandveiligheid (Van der Wiel, persoonlijke communicatie, 16 augustus 2012).

Ondanks de status van Rijksmonument, gaan er grote ingrepen plaatsvinden aan het gebouw zoals het is verlaten. Twee kantoorgebouwen zijn al gesloopt maar de gebouwen met culturele waarde zullen bewaard blijven. De grootste ingreep is het verwijderen van de betonnen gevels van het hoofdgebouw. Door de gevels weg te halen wordt het gebouw transparant en komen de dragende betonnen constructies bloot te liggen. Van der Wiel noemt dit 'back to the bones'. In deze betonnen constructies ligt ook de monumentale waarde van het gebouw. Naast de gemeente moesten dus ook de monumentendiensten ruimte geven in hun eisen voor het behoud van de culturele waarde. Van der Wiel zegt hierover: *"Men denkt vaak dat je van Monumentenzorg niks mag. Maar als je een goed verhaal hebt mag je heel veel. Bij ons zie je dat je zomaar de gevels mag weghalen."* Tot slot zegt Van der Wiel dat niet alleen bij de overheid de denkwijze op het gebied van monumenten moet veranderen, maar ook in de maatschappij.

Volgens Van der Wiel hebben overheden inmiddels steeds beter in de gaten dat het soms nodig is om aanpassingen te doen aan een monument om het te kunnen behouden. De ontwikkelaar heeft veel steun gehad van de Rijksbouwmeester en MoMo (Modernisering Monumentenzorg, onderdeel van het Ministerie van OC&W). Van der Wiel stelt dat er een nieuwe denkwijze is ontstaan: zorg dragen voor het monument maar de functieverandering moet voorop staan. Volgens Van der Wiel is de taak die is weggelegd voor de overheid faciliterend van aard. Hij zegt: *"Je kunt niet altijd maar verwachten dat de overheid alles doet. (...) Zij kan echter wel faciliteren. Er zijn genoeg ondernemers die goed zijn in ondernemen maar niet in ontwikkelen, in bouwen, omdat er zoveel regels zijn. Zij haken dan af."*

Stimuleren

De overheid heeft geen financiële stimulering toegepast door het geven van een subsidie. Wel heeft ontwikkelaar Van der Wiel een belastingvoordeel gekregen, namelijk de fiscaal aftrekbare onderhoudskosten van een Rijksmonument. Dat is voor de Meelfabriek 3 miljoen euro, aftrekbaar voor achterstallig onderhoud. Er zijn geen

specifieke afspraken gemaakt met de overheid over dit project (Van der Wiel, persoonlijke communicatie, 16 augustus 2012).

Bij de financiering komt een derde voor rekening van de ontwikkelaar, een derde voor rekening van het Ministerie van OC&W (waarvan een deel laagrente lening en de rest een marktconforme lening, dus geen subsidie) en een derde voor rekening van de Triodos bank. Voor het Ministerie van OC&W is de investering volgens Van der Wiel een revolving fund, dat in de toekomst geld blijft opleveren. Zij zijn met hun bijdrage een aanjager voor nieuwe investeringen. Van der Wiel merkt hierbij op dat overheden vaak niet denken aan mogelijke inkomsten van herontwikkeling, zoals de toekomstige Btw-opbrengsten. Zij kijken volgens hem vaak alleen naar de mis te lopen belastingen en de kosten van een subsidie. In het geval van De Meelfabriek gaat het om ongeveer 25 miljoen euro aan Btw op de totale investering (Van der Wiel, persoonlijke communicatie, 16 augustus 2012).

Realiseren

Ook bij de herontwikkeling van de Meelfabriek heeft de overheid geen rol gespeeld in de ontwikkeling van het plan. Wel zijn er afspraken gemaakt over de inspanningsverplichtingen van beide partijen in het opwaarderen van de omliggende parken (Gemeente Leiden, 2010).

Informeren

Volgens Van der Wiel levert een monumentenstatus naast de bekende beperkingen die veel ontwikkelaars zien, vooral ook een hoop voordelen op: *“Je hoort vaak dat die status zoveel nadelen heeft maar het heeft ook heel veel voordelen. Je haalt voor niks een hoop expertise op het gebied van monumenten in huis. Normaal gesproken moet je adviseurs inhuren. Monumentenzorg staat klaar met raad en daad om je te helpen.”*

In dergelijke gevallen is het wenselijk dat de gemeente het proces begeleidt. Bij de herontwikkeling van de Meelfabriek is een kwaliteitsteam samengesteld die het proces efficiënt kon sturen. Van der Wiel geeft aan dat het belangrijk is dat de groep die het proces stuurt klein is zodat er direct gecommuniceerd kan worden en men snel beslissingen kan nemen. Als laatste noemt Van der Wiel de begeleiding van het project door een projectleider bij de gemeente die ervoor zorgt dat de ontwikkelaar steeds snel met de juiste mensen aan tafel komt te zitten. Hij geeft hierbij ook aan dat er voor de overheid een taak is weggelegd in het inventariseren van interessante locaties en ervoor zorgen dat de juiste partijen met elkaar in gesprek komen.

De ontwikkelaar en de gemeente hebben afspraken op het gebied van inspanningsverplichtingen en doelstellingen vastgelegd in de Overeenkomst Meelfabriekterrein (2010).

6.5 Conclusie

Het eerste wat opvalt aan deze casus is de in eerste instantie terughoudende gemeente. Zij zagen in beginsel niets in herontwikkeling van het terrein en wilde liever slopen. De ontwikkelaar wilde het gebouw juist behouden en zag kansen om uit de herontwikkeling van het terrein rendement te halen. Daarbij is het eerste uitgangspunt geweest het vinden van een passende functie. Deze functie is moeilijk te vinden als de regelgeving strikt is. Flexibiliteit op het gebied van regelgeving is dus belangrijk voor de ontwikkelaar. Zowel de gemeente als de monumentendienst heeft ruimte gegeven in de regelgeving. Met het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en eisen aan ontwikkeling van monumenten is flexibel omgegaan om de herontwikkeling te kunnen doen slagen.

Binnen het proces benadrukt Van der Wiel het belang van directe communicatie.

Er is geen subsidie verstrekt aan de ontwikkelaar voor het herontwikkelen van het Rijksmonument. Er is wel belastingvoordeel verleend aan de ontwikkelaar om zo de onderhoudskosten te verlagen. Er is een aftrekpost van 3 miljoen euro verstrekt voor achterstallig onderhoud aan een Rijksmonument. Daarnaast wordt een deel van het project in de vorm van een lening van het Ministerie van OC&W gefinancierd.

Van realisatie van een deel van het plangebied door de overheid is geen sprake.

Een monumentenstatus hoeft niet alleen belemmeringen op te leveren. Het levert ook voordelen op zoals een soepele omgang met het Bouwbesluit en inbreng van expertise op het gebied van monumenten. Daarnaast is het belangrijk om een projectleider te hebben bij de gemeente die de communicatie tussen ontwikkelaar en gemeente efficiënt laat verlopen.

7 De Bleekerij

7.1 Introductie

In 1889 bouwde de firma Van Heek & Co de Boekelosche Stoombleekerij. De locatie op was ideaal voor het wassen, bleken en opslaan van textiel vanwege drie kruisende beken en de spoorlijn richting Hengelo, Enschede en Winterswijk (Gemeente Enschede, nd). In 1889 werd een ketelhuis gebouwd. Later, in 1897 werd aan een magazijn gebouwd. In 1913 volgden een machinekamer, een pakhuis met watertoren en een schoorsteen. Tot na 1970 werd het complex steeds verder uitgebreid met een kantoorpand en opslaghallen. De oudste panden staan er nog steeds. De laatste eigenaar en gebruiker Texoprint heeft het terrein in 2000 verkocht aan Ter Steege Vastgoed in Rijssen (Architectuurgids Enschede, nd; Nijenhuis, persoonlijke communicatie, 7 januari 2013). Het plan was dat Texoprint de fabriek tot 2008 zou terughuren. Daarna zou het bedrijf vanwege de toegenomen internationale concurrentie het terrein verlaten. Daarmee verschaft Ter Steege zich acht jaar de tijd voor de planvorming voor de transformatie van het fabrieksterrein tot een gebied met zowel wonen als werken.

7.2 Beschrijving proces

Ter Steege heeft zich in de planvorming eerst gericht op de nieuwbouw. Daarna is pas gekeken naar de mogelijkheden tot herbestemming van de bestaande panden. Volgens Nijenhuis werkt men tegenwoordig andersom. Als namelijk duidelijk is wat het verlies is op de herontwikkeling van de panden, kan dat worden goedge maakt met de nieuwbouw. Nu bezit de ontwikkelaar bijvoorbeeld de grote schoorsteen naast het Ketelhuis. Dit gaat nooit geld opleveren maar moet wel onderhouden worden. Dat zijn doorlopende kosten voor de ontwikkelaar.

Direct na het vertrek van Texoprint in 2008 zou worden begonnen met slopen, saneren en bouwen. In 2004 ging Texoprint failliet, waardoor de planvorming in een stroomversnelling raakte. In 2006 werd begonnen met de sloop en de sanering en een jaar later startte de bouw. In 2008 zijn het Pakhuis en het Magazijn al opgeleverd. Een jaar later volgde het Ketelhuis (Nijenhuis, persoonlijke communicatie, 7 januari 2013).

Na het vertrek van Texoprint heeft één van de gebouwen een tijdelijke functie gekregen als supermarkt. De reden dat men heeft gekozen voor het geven van die tijdelijke functie is omdat het publiek trekt. Nijenhuis stelt dat het van belang is dat omwonenden de culturele waarde van de panden ervaren door het te gebruiken *‘zodat het ook meer van hun wordt’*. Voor het geven van tijdelijke functies kan een verzoek ingediend worden voor tijdelijke ontheffing van het Bestemmingsplan maar volgens Nijenhuis is de ontwikkelaar altijd afhankelijk van een welwillende gemeente.

Aan het Pakhuis, een Rijksmonument, zijn aanpassingen gedaan. Zo zijn er balkons geplaatst en ramen vergroot. Het Ketelhuis is voor het grootste gedeelte gesloopt. Alleen de voorgevel is, met wat aanpassingen, overgebleven. Daarmee is volgens Nijenhuis een belangrijk element verdwenen.

In 2007 is begonnen met de bouw en in 2008 zijn het Pakhuis en het Magazijn al opgeleverd. Het Ketelhuis volgde een jaar later.

Na het faillissement en dus het vervroegde vertrek van Texoprint heeft één van de gebouwen een tijdelijke functie. Eén van de redenen hiervoor was het aantrekken van mensen. Voor het geven van tijdelijke functies zijn procedures (benoemen!) maar volgens Nijenhuis is de ontwikkelaar altijd afhankelijk van een welwillende ambtenaar.

Tijdens het proces heeft de gemeente een puur faciliterende rol gespeeld. Ter Steege heeft het bestemmingsplan gemaakt en de gemeente heeft dat vastgesteld.

De Bleekerij heeft voor het grootste deel een woonfunctie gekregen. Een deel van de gerealiseerde woningen is verkocht aan woningbouwcorporatie Ons Huis. In bestaande bouw zijn naast wonen ook commerciële functies gerealiseerd. Ter Steege heeft zich in de planvorming eerst gericht op de nieuwbouw. Daarna is pas gekeken naar de mogelijkheden tot herbestemming van de bestaande panden. Volgens Nijenhuis werkt men tegenwoordig andersom. Als namelijk duidelijk is wat het verlies is op de herontwikkeling van de panden, kan dat worden goedge maakt met de nieuwbouw. Nu bezit de ontwikkelaar bijvoorbeeld de grote schoorsteen naast het Ketelhuis. Dit gaat nooit geld opleveren maar moet wel onderhouden worden. Dat zijn doorlopende kosten voor de ontwikkelaar. Het belangrijkste is volgens Nijenhuis dat er draagvlak is voor het behoud van de culturele waarde. Als er draagvlak is, dan is de kans ook groter dat er een gebruiker gevonden wordt.

Tweederde van de gerealiseerde woningen op het voormalige fabrieksterrein bestaat uit koopwoningen. In het Pakhuis moeten nog zeventien van de 32 appartementen verkocht worden. In het Ketelhuis nog drie van de zeven appartementen en twee van de drie commerciële ruimtes. De vijftien huurappartementen in het Magazijn zijn gevuld. Van de nieuwbouw moeten nog zes van de 99 woningen verkocht worden. Er moet nog een deel van het plangebied ontwikkeld worden. Het gaat om zo'n zeventig woningen. Ongeveer twintig geplande nieuwbouwwoningen zijn niet gebouwd vanwege bezwaarschriften van omwonenden. Dit resulteerde in een schadepost van ongeveer 1,5 miljoen euro. Hiervan heeft de gemeente 250.000 euro op zich genomen. De rest van de schade is gedragen door de ontwikkelaar.

Nijenhuis gaat ook in op het belang van de emotie die de gemeenschap heeft bij een locatie. Er moet niet alleen draagvlak zijn bij de gemeente maar zeker ook bij de bevolking. Volgens Nijenhuis is dit een taak van de ontwikkelaar. Om dit te creëren is een deel van de panden van De Bleekerij in bruikleen gegeven zodat ze gebruikt werden door de gemeenschap. Door op deze manier de buurtbewoners de oude panden te laten ervaren en gebruiken wilde men ervoor zorgen dat het “*hun*” erfgoed werd. Ook hoopte men op die manier aan toekomstige gebruikers te komen. Nijenhuis benadrukt het belang van de wensen van de toekomstige gebruiker. Hij stelt dat men in Nederland weleens doorslaat in het stellen van kwaliteitseisen. De emotie bij een locatie is belangrijk voor een toekomstige functie, niet alleen de kwaliteit in stenen. *“Wij hebben misschien teveel vanaf de tekentafel bedacht en niet met de voeten in de klei. Ik denk dat sociaal gezien de wijk rijker was geweest als er meer sprake was geweest van burgerparticipatie (...) omdat het dan meer hún wijk zou zijn. Dan was er waarschijnlijk op kwaliteit ingeleverd maar was er, denk ik, sociaal gezien een sterkere wijk.”*

7.3 Motieven voor herontwikkeling

Volgens Nijenhuis, projectontwikkelaar bij Ter Steege Vastgoed, ligt het initiatief tot herontwikkeling altijd bij de ontwikkelaar. Ter Steege zoekt actief naar interessante herontwikkelingslocaties. Ze zien kansen om locaties die niet meer renderen een functie te geven die wel rendeert. Ter Steege ontwikkelt vooral binnenstedelijk. In de binnenstad zijn meer kwaliteiten om een ontwikkeling op aan te sluiten (Nijenhuis, persoonlijke communicatie, 7 januari 2013).

Ter Steege is een commerciële onderneming dus het doel van het project was winst maken. De winst hoefde niet gemaximaliseerd te worden maar de opbrengsten moesten wel hoger zijn dan de kosten. Voor Ter Steege Vastgoed is het niet noodzakelijk dat een

(her)ontwikkeling op zich winstgevend is. Ter Steege Vastgoed is namelijk onderdeel van de Ter Steege Groep. De herontwikkeling leverde dus ook rendement op door het creëren van bouwomzet voor de bouwbedrijven van Ter Steege (Nijenhuis, persoonlijke communicatie, 7 januari 2013).

Bij het besluit om het terrein te kopen was de aanwezigheid van de culturele waarde van doorslaggevend belang. Nijenhuis zegt dat de aanwezigheid van de panden, naast de mogelijkheden voor het realiseren van woningen, een meerwaarde geeft aan de locatie op het gebied van de woonbeleving van de wijk als geheel.

7.4 Instrumentarium

Reguleren

Regelgeving sluit volgens Nijenhuis vaak niet aan op situatie bij herbestemming en veel overheden zijn niet echt bereid om soepel met de regelgeving om te gaan. Hij stelt dat de ontwikkelaar begrijpt dat de gemeente aan de regels moet toetsen maar het “maatwerk ontbreekt”. Daarmee bedoelt hij dat ieder herontwikkelingsproject uniek is en dat strikte regelgeving beperkingen oplevert bij het aansluiten op de omgeving van de oude panden in een nieuwe functie. En juist dat heeft de ontwikkelaar nodig. *“We vragen tegenwoordig vaker niet dan wel om een financiële bijdrage van de gemeente. We zijn veel meer geholpen met een praktische instelling van de gemeente.”*

Ter Steege heeft het bestemmingsplan ontwikkeld voor het terrein in de nieuwe functie. De gemeente heeft dat plan vervolgens vastgesteld. Volgens Nijenhuis heeft men daarbij de fout gemaakt dat er heel specifiek is vastgelegd wat er waar moest komen. Tot op het niveau van welk soort woning waar werd gebouwd. Omdat het onmogelijk is om te voorspellen hoe de markt er over tien jaar uit ziet, is het volgens hem dus van belang om in de planvorming voldoende flexibiliteit te geven voor de exacte invulling. Daarom maakt Ter Steege tegenwoordig in plaats van een stedenbouwkundig plan een ontwikkelingsplan. In dat plan worden alleen de hoofdstructuur van het te ontwikkelen gebied en de globale verdeling van de toekomstige functies vastgelegd. In het bestemmingsplan komen dan vaak gemengde functies (Nijenhuis, persoonlijke communicatie, 7 januari 2013).

Volgens Nijenhuis moet de regelgeving ondergeschikt zijn aan het gemeenschappelijke doel van de gemeente en de ontwikkelaar; het behouden van de culturele waarde. Om dat behoud te realiseren moet in de eerste plaats een gebruiker gevonden worden. Om die gebruiker te vinden moeten de juiste aanpassingen worden gedaan. Wat dat betreft was het een voordeel dat het Pakhuis een Rijksmonument is. Gemeente en ontwikkelaar waren het namelijk eens over het belang van het behoud van het gebouw en deelden de visie dat het Pakhuis een woonfunctie moest krijgen om het te kunnen behouden. Vanwege de lage verdiepingshoogte van de etages was het direct duidelijk dat er niet kon worden voldaan aan het Bouwbesluit. Hierin is de gemeente de ontwikkelaar tegemoetgekomen door ontheffing te verlenen. Zonder een flexibele houding is een herontwikkeling als deze volgens Nijenhuis onmogelijk. Naast de gemeente heeft ook Rijksmonumenten zich flexibel opgesteld. Zij zagen in dat het plaatsen van balkons en het vergroten van ramen noodzakelijk was om het monument een functie te kunnen geven en het daardoor te behouden.

Ook moeten alle partijen realistisch zijn wat betreft de mogelijkheden. Als het geven van een nieuwe functie aan een pand bepaalde ingrepen vereist, moet niet te stug worden vastgehouden aan regelgeving.

Stimuleren

Ter Steege heeft een gemeentesubsidie gekregen voor het herstellen van de natuurlijke loop van de beek die door het terrein loopt. Bij de transformatie van oude panden is geen gebruik gemaakt van subsidies. Subsidies kunnen niet alleen aan de ontwikkelaar worden verstrekt voor het behoud van culturele waarde maar ook aan de gebruiker. In dat geval komen er vaak creatieve functies in de panden, zo stelt Nijenhuis.

Realiseren

De gehele herontwikkeling is door Ter Steege gefinancierd. In een anterieure overeenkomst met de gemeente is vastgelegd welke bijdragen de ontwikkelaar moest leveren voor de aanpassingen die de gemeente moest doen aan bijvoorbeeld de infrastructuur. De anterieure overeenkomst komt voort uit de Grondexploitatiewet (2008) en is een vrijwillige overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar waarin zij afspraken maken over de financiële bijdragen aan concrete ruimtelijke gebiedsontwikkelingen die passen binnen een vastgestelde structuurvisie, bijvoorbeeld bijdragen aan infrastructurele voorzieningen, groenaanleg en recreatie. Voor de openbare voorzieningen hoefde de ontwikkelaar geen exploitatiebijdrage te betalen. Wel heeft de ontwikkelaar gedeeld in de kosten van de omlegging van de beek.

De belangrijkste taak van de gemeente is volgens Nijenhuis om ervoor te zorgen dat de herontwikkeling plaatsvindt, dus faciliterend. Hij geeft ook aan dat het dragen van de risico's bij gebiedsontwikkeling niet bij de overheid thuishoort, omdat dan indirect de gemeenschap die risico's zou dragen.

Informeren

Tijdens het herontwikkelingsproces heeft de gemeente een projectleider ingezet als eerste aanspreekpunt voor de ontwikkelaar. Deze projectleider was niet gebonden aan een afdeling. Daardoor hoefde de ontwikkelaar niet steeds met de verschillende gemeentelijke afdelingen in gesprek maar kon men alles neerleggen bij de projectleider. Deze zorgde dan voor de verdere behandeling van vragen en verzoeken binnen de eigen organisatie.

Een andere rol die volgens Nijenhuis voor de gemeente is weggelegd is het samenbrengen van de ontwikkelaar en potentiële gebruikers. Zo moeten bedrijven die bij de gemeente komen vragen naar bedrijfsruimte bij de juiste partij terechtkomen, waar binnen de eigen organisatie het verzoek ook binnenkomt.

7.5 Conclusie

Het primaire doel van de ontwikkelaar was het realiseren van rendement op de herontwikkeling. Deze hoefde niet gemaximaliseerd te worden en ging gepaard met het behoud van culturele waarden. Behalve het Rijksmonument zijn ook twee andere panden, die weliswaar niet over een monumentenstatus beschikken maar die volgens de ontwikkelaar culturele waarde hebben, behouden gebleven. De ontwikkelaar zag hier een meerwaarde in omdat het de buurt identiteit kon geven.

Uit deze casus kan worden opgemaakt dat de kans dat de culturele waarde bewaard blijft groot is als de ontwikkelaar de waarde ervan inziet. Het is wel van belang dat er aanpassingen gedaan mogen worden om de panden in een nieuwe functie te laten renderen. Er moet volgens de ontwikkelaar "*maatwerk geleverd worden*", wat wil zeggen dat er projectspecifiek gekeken moet worden hoe met de regelgeving omgegaan moet worden om de nieuwe functie te kunnen realiseren. Zo zijn de ramen van Het Pakhuis, dat een rijksmonument is, vergroot en zijn er balkons geplaatst. Daarnaast heeft de

gemeente ontheffing verleend op de volgens het Bouwbesluit te lage etages. Hierdoor is het mogelijk gebleken om het pand te behouden in een gecombineerde functie van wonen en werken.

Er moet in de eerste plaats gedacht worden aan de toekomstige gebruikers. Alleen door aan hun wensen te voldoen kan ervoor gezorgd worden dat de locatie een functie houdt. Voor herontwikkeling moet draagvlak zijn. Eén van de manieren om dit te creëren is volgens de ontwikkelaar door panden met culturele waarde beschikbaar te stellen aan de gemeenschap zodat ze het gebruiken en ervaren.

Het inzetten van een projectleider voor herontwikkelingsprojecten blijkt een positieve invloed te hebben op het proces. het proces te bevorderen is het voor een ontwikkelaar goed om een aanspreekpunt te hebben, iemand die niet gebonden is aan een afdeling.

8. Conclusie

8.1 Bevindingen

De voornaamste reden voor ontwikkelaars om bedrijventerreinen met culturele waarde te herontwikkelen is het maken van winst. Zij erkennen het belang van het behoud van culturele waarde op zichzelf, maar zeker ook de commerciële mogelijkheden die deze waarde met zich meebrengt. Het maakt een locatie interessant voor nieuwe gebruikers in verschillende functies. Deze waardeverhoging kan voor een ontwikkelaar een reden zijn om te gaan herontwikkelen. Ontwikkelaars vinden herontwikkeling ook vaak een uitdaging.

Bij de casusselectie is gebleken dat maar een klein deel van de bedrijventerreinen met culturele waarde is herontwikkeld door private partijen. Dit duidt erop dat voor veel ontwikkelaars in de huidige situatie de vooruitzichten op rendement te gering zijn.

Overheden kunnen verschillende beleidsinstrumenten inzetten om invloed uit te oefenen op het grondgebruik. Ze kunnen reguleren, structureren, stimuleren, realiseren en informeren. Niet al deze instrumenten blijken even belangrijk voor private partijen bij herontwikkeling en het nut is projectafhankelijk. Ook de manier waarop de verschillende instrumenten kunnen worden ingezet is voor ieder project anders. Bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde blijken voor ontwikkelaars vooral de beleidsinstrumenten *reguleren* en *informeren* van groot belang. Ook *stimuleren* en *realiseren* kunnen een rol spelen.

Het eerste beleidsinstrument, *reguleren*, is direct ook het belangrijkste. Soepel omgaan met de regelgeving staat bij ontwikkelaars op de eerste plaats. De ontwikkelaars onderkennen de culturele waarde en zien de voordelen hierin maar zien een beperking in strikte regelgeving. Volgens hen moeten overheden op dit gebied praktisch ingesteld zijn. Dat wil zeggen dat ze zich bewust moeten zijn van wat nodig is om een locatie een nieuwe functie te kunnen geven en moeten ze bereid zijn concessies te doen. Wat betreft regelgeving is een onderscheid te maken tussen het bestemmingsplan en regelgeving op het gebied van het behoud van monumenten. Daarnaast is het Bouwbesluit van belang. Het aanpassen van het bestemmingsplan heeft volgens de ontwikkelaars de meeste invloed hebben op het al dan niet slagen van herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde. De ontwikkelaars zien het vinden van een passende nieuwe functie als eerste belang bij herontwikkeling. Omdat een commerciële bestemming het meeste rendement oplevert, behoeft deze functie, in ieder geval voor een deel van het plangebied, de voorkeur. Om een dergelijke functie te kunnen realiseren moet deze zijn toegestaan in het bestemmingsplan. In veel gevallen moet het bestemmingsplan worden aangepast. Flexibiliteit op dit gebied is dus geboden. Deze bevindingen komen overeen met die van Rosato et al. (2010) in hun onderzoek naar de herontwikkeling van verouderde terreinen in Venetië.

Een monumentenstatus kan belemmerend werken bij het realiseren van rendement uit de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde. Deze status kan echter van essentieel belang zijn om bedrijventerreinen met culturele waarde te behouden. Rosato et al. (2010) concluderen dat een monumentenstatus niet afschrikwekkend werkt voor private ontwikkelaars bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde in Venetië. Zij concluderen daarnaast dat versoepeling van de regelgeving op dit gebied een herontwikkelingslocatie niet aantrekkelijker maakt. Zij stellen dat ontwikkelaars in Venetië de beperkingen voor lief nemen. Rosato et al. (2010) plaatsen bij de resultaten van hun onderzoek de

kanttekening dat het unieke karakter van Venetië als stad kan betekenen dat hun bevindingen wellicht niet toepasbaar zijn op andere steden in Europa en de VS. Dit lijkt terecht omdat uit de case study blijkt dat bij de Nederlandse projecten de ontwikkelaars het mogen doen van aanpassingen aan monumenten juist als belangrijke voorwaarde zien bij herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde.

De Nederlandse ontwikkelaars zetten vraagtekens bij de regelgeving op het gebied van monumenten als het gaat om de vraag wat culturele waarde nu eigenlijk is. Terwijl monumentendiensten zoveel mogelijk elementen willen bewaren moet volgens de ontwikkelaars vooral gekeken worden naar de essentie van de culturele waarde en moet die worden ingezet om een nieuwe functie te realiseren. Het grootste verschil in benadering tussen overheid en ontwikkelaar is volgens die laatste dat de één denkt aan het verleden, terwijl hij zelf kijkt naar de toekomst.

Bij het behoud van panden met culturele waarde kunnen ontwikkelaars, naast beperkingen met betrekking tot het behoud, te maken krijgen met de eisen in het Bouwbesluit. In veel gevallen voldoet het bestaande vastgoed op bepaalde punten niet aan de eisen die gelden voor de nieuwe functie. Aan een woonfunctie worden immers andere eisen gesteld dan aan een bedrijfsfunctie. Ontheffing op bepaalde regelgeving in het Bouwbesluit kan dan ook een belangrijk instrument zijn om herontwikkeling te laten slagen. Tot slot geven de ontwikkelaars aan dat ze niet alleen waarde hechten aan de versoepeling van regelgeving, maar ook aan de verkorting van procedures.

Volgens Rosato et al. (2010) zijn ontwikkelaars vooral gevoelig voor de kosten van de verwerving en de herontwikkeling zelf. Zij stellen dat ontwikkelaars in sommige gevallen gestimuleerd kunnen worden door middel van financiële prikkels. Dit komt ook overeen met de resultaten van het onderzoek van Wernstedt et al. (2006). Uit de case study blijkt echter dat *stimuleren* volgens de ontwikkelaars van de onderzochte projecten van minder belang is. Geen van de ontwikkelaars heeft subsidie ontvangen voor de herontwikkeling zelf en het behoud van panden met culturele waarde. Voor één project geldt dat gesproken kan worden van een impliciete subsidie van de gemeente door het uitgeven van bouwrijpe grond voor een lagere prijs dan de marktwarde. Hiermee zijn de kosten voor de ontwikkelaar verlaagd. Bij een ander project heeft de ontwikkelaar belastingvoordeel gekregen in de vorm van een aftrekpost voor achterstallig onderhoud aan een monument.

Ook *realiseren* is volgens de ontwikkelaars tijdens het herontwikkelingsproces van minder belang. Bij één locatie heeft de gemeente de bodem gesaneerd en bouwrijp gemaakt. Met de uitgifte van deze grond heeft men invloed gehad op de herontwikkeling. Tijdens het verdere proces heeft ook hier de gemeente slechts een faciliterende rol gespeeld. Een beperkte rol die wel voor de overheid is weggelegd is delen in de realisatie van infrastructuur om de locatie aan te sluiten op de omgeving. Voor de onderzochte herontwikkelingen is dit echter zeer beperkt van toepassing.

*Informer*en wordt door de ontwikkelaars na reguleren gezien als het belangrijkste beleidsinstrument. Vooral het begeleiden van processen waaraan overheid en ontwikkelaar samen deelnemen wordt door de ontwikkelaars gewaardeerd. Zij prefereren een projectleider aan de zijde van de gemeente om hen te begeleiden binnen de verschillende overheidsinstanties en om hen met de juiste partijen aan tafel te krijgen. Bij twee projecten is door de overheid een projectleider ingezet en dat had volgens de ontwikkelaars een positief effect op het herontwikkelingsproces.

Naast de begeleiding van het proces is het volgens de ontwikkelaars belangrijk dat de overheid vooraf duidelijk de wensen en eisen vastlegt. Daarnaast willen ontwikkelaars weten in hoeverre men bereid is mee te werken wat betreft versoepeling van regelgeving.

Opvallend is het belang dat de ontwikkelaars hechten aan onderling vertrouwen en gezamenlijk gedragen doelstellingen bij de herontwikkeling. Uit de casestudy is gebleken dat ontwikkelaars veel waarde hechten aan overheden die bereid zijn het gezamenlijke doel voorop te stellen. Dat wil zeggen gemeenten die zich actief opstellen in het ontwikkelingsproces en bereid zijn soepel met hun regelgeving om te gaan en monumentendiensten die open staan voor aanpassingen aan monumenten teneinde ze te behouden. Bij de projecten is er, vanaf een zeker moment, sprake geweest van een actieve houding van overheden waarbij zij met de ontwikkelaars samenwerk(t)en. Door deze directe communicatie is het voor ontwikkelaars en overheden mogelijk gebleken om elkaar, ondanks de soms tegenstrijdige belangen, ergens in het midden te vinden.

Illustratief voor het belang van gezamenlijke doelen is het eerste (niet geslaagde) herontwikkelingsproject in het onderzoek waarover een interview is gehouden (met de initiatiefnemer van de herontwikkeling van de Lichtfabriek in Haarlem). Dit project is niet verder onderzocht omdat de ontwikkelaar niet kon meewerken aan een interview. Volgens de initiatiefnemer en gebruiker is het voor het slagen van een herontwikkeling van essentieel dat alle betrokken partijen hetzelfde doel nastreven. In dit geval was dat niet zo. De ontwikkelaar zou op het terrein nieuwbouw plegen en met de winst hieruit de onrendabele top van het behoud van het erfgoed financieren. De investeringen die hiervoor nodig waren zijn na een overname door een andere ontwikkelaar echter achtergebleven, vooral op het gebied van onderhoud (Schaminée, persoonlijke communicatie, 8 juni 2011). In 2012 kwam de Lichtfabriek in beheer van BOEi.

Het lijkt erop dat het instrumentarium voldoende is om ontwikkelaars te kunnen stimuleren. De manier waarop beleidsinstrumenten worden ingezet komt echter vaak niet overeen met de wensen van ontwikkelaars. Zij stellen dat de bereidheid van de overheid om bepaalde beleidsinstrumenten projectgericht in te zetten onmisbaar is.

8.2 Aanbevelingen

De ontwikkelaars zijn degenen die de herontwikkeling realiseren. Zij worden echter belemmerd door strikte regelgeving en een beperkt inzicht in de verschillende overheidsdiensten. Daarom wensen de ontwikkelaars het volgende van de overheid:

- *Bereidheid tot het aanpassen van het bestemmingsplan* - Bij voorkeur een flexibel plan waarin voor de ontwikkelaar ruimte wordt gelaten om de locatie, al dan niet gedurende het ontwikkelingsproces, rendabel in te richten;
- *Soepele omgang met regelgeving op het gebied van behoud van culturele waarde* – De overheid moet zich ervan bewust zijn dat aanpassingen soms noodzakelijk zijn om bedrijventerreinen met culturele waarde te behouden;
- *Bereidheid tot ontheffing op het Bouwbesluit* – Functieverandering is inherent aan de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde. Aan verschillende functies worden verschillende eisen gesteld. Ontheffingen

vergroten de mogelijkheden voor de ontwikkelaar en kunnen bijdragen aan het behoud waardevolle elementen;

- *Verkorting van de proceduredtijd* – Ontwikkelaars willen snel kunnen beslissen en zien een beperking in langdurige procedures;
- *Subsidieverstrekking aan ontwikkelaar en/of gebruiker* – Indien rendabele herontwikkeling niet mogelijk is, kan een financiële bijdrage aan de ontwikkelaar of de toekomstige gebruiker bevorderend werken;
- *Project(bege)leiding* – Begeleiding door een projectleider van de overheid (gemeente) kan bijdragen aan een soepel procesverloop. Ontwikkelaars hebben graag één aanspreekpunt die ervoor zorgt dat zaken snel bij de juiste diensten en afdelingen binnen de verschillende overheden terechtkomen. Daarnaast kan een projectleider ervoor zorgen dat de juiste partijen bij elkaar aan tafel komen;
- *Duidelijkheid vooraf* – Als alle eisen en voorwaarden vooraf duidelijk zijn, is het voor de ontwikkelaar mogelijk om binnen dit kader een passende functie te vinden en het ontwikkelingsproces goed in te richten;
- *Gemeenschappelijke doelstelling en onderling vertrouwen* – De ontwikkelaars zien dit als essentiële factoren. Door het tonen van initiatief en een actieve houding, bijvoorbeeld door het bestemmingsplan aan te passen aan de wensen van de ontwikkelaar, kan de gemeente laten zien dat zij hetzelfde doel heeft als de ontwikkelaar, namelijk het laten slagen van de herontwikkeling. Ook het maken en vooral nakomen van afspraken kan hieraan bijdragen;

8.3 Reflectie

Wat betreft de onderzoeksstrategie en –methode is het onderzoek soms stroef verlopen. Het open karakter van het onderzoek was een bewuste keuze. Door deze aanpak was het mogelijk om een groot aantal factoren te onderzoeken. Het heeft er echter ook toe geleid dat het niet altijd gemakkelijk was om de juiste richting in het onderzoek te houden. De casusselectie is hierbij het grootste knelpunt gebleken. Omdat het niet altijd eenvoudig was om alle relevante informatie over de projecten te achterhalen heeft dit veel tijd gekost. Bij een onderzoek als dit is het selecteren van casussen op basis van de juiste criteria van essentieel belang. Aan de basis hiervan ligt de definiëring van de belangrijkste begrippen. Deze zijn gedurende het onderzoek enigszins aangepast omdat niet alle gewenste ontwikkelaars en contactpersonen bereid en/of beschikbaar waren.

In de interviews is bewust gekozen voor een halfopen structuur. Hierbij was veel ruimte voor de respondenten om zelf te vertellen over de projecten. Het voordeel hiervan is dat er een goed beeld kan worden verkregen van de visie van de ontwikkelaar, zonder het risico dat er zaken buiten beschouwing blijven. Om vervolgens conclusies te kunnen trekken uit de analyse van de casussen moeten er raakvlakken zijn. Die waren er zeker, al was het niet eenvoudig om de verschillende ‘verhalen’ te structureren.

Toch is er een goed beeld verkregen van de rol die beleidsinstrumenten van overheden hebben gespeeld bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde en de visie van ontwikkelaars op deze instrumenten.

8.4 Vervolgonderzoek

In dit onderzoek is veel informatie verkregen over de onderzoeksobjecten. Er is een goed beeld verkregen van de visie van de ontwikkelaars op overheidsinstrumenten bij private herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde. Verder onderzoek is echter noodzakelijk om meer te kunnen zeggen over het meest geschikte instrumentarium voor overheden. En case study levert een veelheid aan informatie op over een klein aantal eenheden. Vergelijkbaar onderzoek onder een groter aantal eenheden kan zorgen voor een specifiek beeld. Ook kwantitatief onderzoek naar de herontwikkeling van bedrijventerreinen met culturele waarde in Nederland is wenselijk.

Wat is erfgoed? Het lijkt erop dat ontwikkelaars en overheden heel anders naar culturele waarde kijken. Ontwikkelaars niet naar een monumentenstatus maar zien de term breder. Een inventarisatie van de visies van ontwikkelaars op erfgoed kan interessant omdat in dit onderzoek is gebleken dat het heel belangrijk is dat alle partijen op één lijn zitten, maar dat niet altijd het geval is.

Literatuur

- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N. & Munjoma, T. (2002). Land Policy and Urban Renaissance: The Impact of Ownership Constraints in Four British Cities, *Planning Theory & Practice*, Vol. 3, No. 2, p.195-217.
- Belvedere.nu (2009). Praktijkboek cultuurhistorie en ruimtelijke ontwikkeling, Utrecht: Uitgeverij Matrijs.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Den Haag / Rotterdam: RPB / Nai uitgevers.
- Coördinatieteam Dobbelman (2004). *Nieuwsbrief november 2004: Gemeente stemt in met nieuw bestemmingsplan*.
- De Key (nd). Over De Key. Vinddatum: 4-2-2012 via <http://www.dekey.nl/top/over-de-key/>.
- De Meelfabriek (nd.a). Geschiedenis. Vinddatum: 11-8-2012 via <http://www.demeelfabriek.nl/nl/geschiedenis/>.
- De Meelfabriek (nd.b). Masterplan. Vinddatum: 11-8-2012 via <http://www.demeelfabriek.nl/nl/masterplan/>.
- De Sousa, Christopher (2000). Brownfield Redevelopment versus Greenfield Redevelopment: A Private Sector Perspective on the Costs and Risks Associated with Brownfield Redevelopment in the Greater Toronto Area. *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 43 No. 6, p. 831-853.
- Decisio BV (2006). Stimuleren hergebruik en herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed – Een handreiking voor gemeenten. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- DHV Groep. (2007). Betrokkenheid marktpartijen bij herstructurering bedrijventerreinen: Inventarisatie.
- Everaert, H. & Pee, A. (2006). Kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Hogeschool Utrecht.
- Felders, F. (2006). *De Dobbelman: Je eigen buurt in het hart van Nijmegen*. Amsterdam, 2006, De Principaal.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research, *Qualitative Inquiry*, Vol. 12, No. 219-245.
- Gemeente Enschede (nd). De Bleekerij in Boekelo. Vinddatum: 17-12-2012 via <http://www.architectuurgidsenschede.nl/Objecten/De%20Bleekerij%20in%20Boekelo/>.

- Gemeente Leiden (2005). Bestemmingsplan Binnenstad I.
- Gemeente Leiden (2010). Overeenkomst Meelfabriek d.d. december 2010.
- Gemeente Leiden (nd). De toekomst van de Meelfabriek. Vinddatum: 11-1-2013 via <http://gemeente.leiden.nl/projecten/bouwenaandestad/meelfabriek/>.
- Gemeente Nijmegen (nd.a). *Project Dobbelman: Geschiedenis*. Vinddatum: 4-2-2012 via http://www2.nijmegen.nl/wonen/Wijken/nijmegen-oost/Bottendaal/plannenprojecten/project_dobbelman/geschiedenis.
- Gemeente Nijmegen (nd.b). *Project Dobbelman: Open Planproces*. Vinddatum: 4-2-2012 via http://www2.nijmegen.nl/wonen/Wijken/nijmegen-oost/Bottendaal/plannenprojecten/project_dobbelman/geschiedenis.
- Gemeente Zaanstad (nd). Chocoladefabriek Verkade, Zaandam. Vinddatum: 30-12-2012 via http://www.zaanstad.nl/sct/monumenten_archeologie/21394816/21394753/industrieel_erfgoed/verkade/.
- Geuting, E. (2007). Proprietary governance and property development: *Using changes in the property-rights regime as a market-based policy tool*. *Town Planning Review*, 78(1), 23-40.
- Geuting, E. (2011). Marktstructurering als ruimtelijke ordeningsinstrument (Proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen, Nederland)
- Healey, P., McNamara, P., Elson, M. & Doak, A. (1988) *Land Use Planning and the Mediation of Urban Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IBIS (2011). De stand van zaken in planning en uitgifte van werklocaties. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Kelliher, F. (2005). Interpretivism and the pursuit of research legitimisation: an integrated approach to single case design. *Electronic Journal of Business Research Methods* Vol. 3, No. 2, 2005 p. 123-132.
- Kennisbank Herbestemming (nd). Zaanse Chocoladefabriek (voorm. Verkadefabriek). Vinddatum: 27-12-2012 via <http://www.kennisbankherbestemming.nu/projecten/zaanse-chocoladefabriek-voorm-verkadefabriek>.
- Krabben, van der. E. (2011). Compacte gronexploitatie: De uitvoerbaarheid van de stedelijke transformatieopgave. In Wierenga, E. *Compacte Stad Extended, Agenda voor Toekomstig beleid, onderzoek en ontwerp*. (p. 90-104) Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Lichfield & Darin-Drabkin (1980) *Land Policy in Planning*. Londen: George Allen and Unwin.

- Louw, E. de, Needham, B., Olden, H., Pen, C. (2004). Planning van bedrijventerreinen. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van EZ (2006). Ruimte voor regie en rendement, naar meer private betrokkenheid op de markt voor bedrijventerreinen. Den Haag: Ministerie van EZ.
- Ministerie van VROM (2007). Oude gebieden, nieuwe functies: Binnenstedelijke transformaties met bijzondere kwaliteit. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Needham, B. (2005). *Een andere marktwerking: Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijk beleid*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.
- Olden, H. (2010). Uit voorraad leverbaar (Proefschrift, Universiteit Utrecht, Nederland). Verkregen via <http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2010-0303-200335/olden.pdf>.
- Ontwikkelingsbedrijf Nijmegen (2010). Kadernota grondbeleid gemeente Nijmegen 2009: Ontwikkeling op goede gronden.
- Oversticht (2009). *Cultuurhistorische waardestelling naoorlogse bedrijventerreinen*. Vinddatum: op 4-3-2011 via http://www.oversticht.nl/images/dynamic/HOS%20RAPPORT%20WAARDESTELLING08_LR.pdf.
- Rosato, P., Alberini, A., Breil, M. & Zanatta, V. (2010). *Redeveloping Derelict and Underused Historic City Areas: Evidence from a Survey of Real Estate Developers*.
- Segeren A., B. Needham, J. Groen (2005). De markt doorgrond, een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Segeren, A., Verwest, F., Needham, D.B. & Buitelaar, E. (2007). (Re-)designing markets for land use decisions : Private initiatives in publicly determined context: Lessons drawn from other policy fields. *Town Planning Review*, 78(1), 9-22.
- Stichting DBF (nd). Visie en Missie. Vinddatum: 19-1-2013 via http://www.stichtingdbf.nl/pageid=64/Visie_en_missie.html.
- Stichting Natuur en Milieu (2008). Prikkels voor efficiënt ruimtegebruik. Utrecht: Stichting Natuur en Milieu.
- VROM-Raad (2006). Werklandschappen: een regionale strategie voor

Bedrijventerreinen. Den Haag: VROM-raad.

- Wernstedt, K., Meyer, P. & Alberini, A. (2006). Attracting Private Investment to Contaminated Properties: The Value of Public Interventions. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), 347-369.
- Yin, R.K. (1994). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publishing.
- Zwaan, A.H. van der (1999). Van geval tot geval; ontvouwen of beproeven? Over onderbenutting van gevalstudies. In: Riemsdijk, M.J. Dilemma's in de Bedrijfskundige Wetenschap. Van Gorcum: Assen. Pag. 69-82.